

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDUARDO MAURENTE OLIVEIRA

**OS DIREITOS DA COMUNICAÇÃO SOCIAL:
REGULAÇÃO DA MÍDIA E EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA**

CURITIBA

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDUARDO MAURENTE OLIVEIRA

**OS DIREITOS DA COMUNICAÇÃO SOCIAL:
REGULAÇÃO DA MÍDIA E EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Professora Orientadora: Dr^a. Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2016

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1: OS DIREITOS DA COMUNICAÇÃO.....	8
1.1 Terminologias adotadas pela doutrina e classificações dos direitos da comunicação	8
1.2 Os principais direitos da comunicação.....	10
1.3 Democracia, discussão política e participação popular.....	20
CAPÍTULO 2: COMUNICAÇÃO SOCIAL E A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO.....	25
2.1 Comunicação e a esfera pública de Habermas e de Arendt.....	25
2.2 Meios de comunicação como estruturas de poder e a importância da regulação.....	31
2.3. Principais obstáculos para a concretização dos direitos da comunicação no brasil.....	36
CAPÍTULO 3: O ESTADO DAS COISAS NO BRASIL E POSSÍVEIS SOLUÇÕES.....	46
3.1 Ausência de regulação: uma omissão inconstitucional.....	46
3.2 Projetos de leis e propostas doutrinárias para a regulação da mídia.....	50
3.3 Meios jurídicos processuais para a concretização.....	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS	68

RESUMO

A presente pesquisa buscou analisar o contexto teórico e o ambiente regulatório dos Direitos da Comunicação Social no Brasil. Inicialmente, observou-se compreender o conceito teórico dos Direitos da Comunicação, bem como quais são os direitos mais relevantes dentro do seu complexo. Foi destacado o papel fundamental desses direitos para a construção da democracia, bem como para sua legitimação. A pesquisa utilizou como base teórica o conceito de esfera pública de Habermas e suas delimitações. Ademais, foram apontados os principais obstáculos e os maiores desafios para a plena concretização dos direitos da comunicação, tais como o oligopólio nos meios de comunicação de massa, sobretudo o rádio e a TV, e a Omissão Inconstitucional dos artigos 220 e 221. Ainda, a pesquisa apresentou algumas propostas e alternativas para tal concretização. Assim, verificou-se os projetos de lei do Legislativo e as propostas doutrinárias sobre o tema. Por fim, foram apontados alguns meios processuais capazes de contribuir para efetividade dos direitos da comunicação, tais como a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção.

Palavras-chave: Direitos da Comunicação Social. Regulação da Mídia. Democracia.

ABSTRACT

This research seeks to analyze the theoretical framework and the regulatory environment of the Rights of Social Communication in Brazil. Initially, it was necessary to understand the theoretical concept of Communication Rights and which are the most relevant rights within its field. It was highlighted the key role of these rights for the construction of democracy, as well as to its legitimacy. The research used the concept of the public sphere in Habermas and its boundaries as the theoretical basis. Moreover, the main obstacles and the biggest challenges to the full realization of communication rights were mentioned, such as the oligopoly in mass media, especially radio and TV, and the unconstitutional omission of the Articles 220 and 221. Furthermore, the research presented proposals and alternatives to such an embodiment. Thus, the Legislative bills and doctrinal proposals on the subject were consulted. Finally, we pointed out some procedural means capable of contributing to the effectiveness of communication rights, such as the Direct Action of Unconstitutionality by Omission and the Writ of Injunction.

Keywords: Rights of Social Communication. Regulation of the media. Democracy.

1 INTRODUÇÃO

Entende-se que um dos pilares da democracia moderna é a participação popular nas decisões políticas. Para que haja essa participação é fundamental existir uma esfera pública de debate na qual o povo seja personagem protagonista e ativo. Para isso é imprescindível a existência de um debate político efetivamente plural e democrático.

Nesse sentido, o principal espaço de debate político, na atualidade, se localiza nos meios de comunicação de massa. São eles os responsáveis pela transmissão do discurso político, pela formação da opinião pública e, com isso, pela escolha e divulgação das questões discutidas no Estado.

No entanto, é inegável, no panorama nacional, que os meios de comunicação social e, portanto, o direito e as condições de produzir e distribuir informações em larga escala são de propriedade de poucos. O capitalismo escorado na liberdade de mercado quase absoluta produziu um verdadeiro oligopólio dos meios de comunicação de massa. Em consequência disso, os verdadeiros donos da comunicação brasileira se preocupam em difundir e transmitir ideias e fatos que possam contribuir mais para os seus interesses específicos, principalmente a produção de lucro, do que para os interesses reais da população brasileira.

Com esse ambiente comunicacional oligopolizado, o debate público demonstra-se fragilizado, como afirma Fabio Konder Comparato: “Temos, portanto, que o debate público sobre as grandes questões da vida política e econômica da nação é estruturalmente falseado. Um debate autêntico, assim como a verdadeira dialética enquanto processo de exame da verdade, pressupõe a liberdade e capacidade de proposta das questões a serem discutidas”.¹

Nesse contexto, considera-se fundamental promover uma reflexão sobre em que medida a sociedade brasileira vem realmente participando ativamente dos processos de construção do debate público e de tomada das decisões políticas.

Para tal intuito, é necessário, primeiramente, buscar uma compreensão do conceito teórico dos Direitos da Comunicação Social e os principais direitos encontrados em seu complexo. Devido à enorme amplitude do tema, será dado maior destaque aos dispositivos do Capítulo V da Constituição Federal, mais especificamente os artigos 220, §5º, e 221, por

¹ COMPARATO, Fabio Konder. A Democratização dos Meios de Comunicação de Massa. **Revista USP**, n. 48, São Paulo, dez/fev. 2000-2001.

representarem notável relevância para a democratização dos meios de comunicação sociais. Não obstante, a pesquisa não deixará de se deter sobre os principais direitos da comunicação, tais como a liberdade de expressão, o direito à informação e a liberdade de imprensa e observar em que medida esses direitos repercutem nos dispositivos constitucionais analisados.

Em sequência, para plena compreensão da relevância que os direitos da comunicação possuem dentro do regime democrático, é fundamental o estudo da teoria de alguns autores que se debruçaram sobre a temática, principalmente a do filósofo alemão Jüger Habermas. Utilizando o conceito de esfera pública burguesa, o autor demonstra o papel crucial que o debate público, e com isso a comunicação social e os meios de comunicação, possui para a efetivação da democracia e para a legitimação do direito.

Feita essa breve análise teórica, será procedido um exame do panorama comunicacional brasileiro. Serão indicados os principais obstáculos e desafios para a concretização do direito à comunicação no Brasil, como o evidente oligopólio sofrido pelos meios de comunicação de massa e a omissão inconstitucional dos artigos 220, §5º, e 221 da Constituição Federal.

Por fim, analisam-se os projetos de lei em debate no Congresso Nacional e as principais propostas doutrinárias para a regulação dos direitos da comunicação no Brasil. Ademais, será observado alguns instrumentos jurídicos hábeis para assegurar a concretização de tais direitos, como por exemplo, a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão e, especialmente, o Mandado de Injunção.

2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA COMUNICAÇÃO E O DIREITO À COMUNICAÇÃO

2.1 Terminologias adotadas pela doutrina e classificações dos direitos da comunicação

A Comunicação Social engloba um enorme número de processos e estruturas essenciais para o regime democrático de qualquer país. Sendo assim, o poder constituinte originário brasileiro destinou um capítulo inteiro da Constituição Federal, o Capítulo V, para positivar as principais regras e princípios que regem esse campo social. A presente pesquisa tem por escopo o estudo desses dispositivos, mais especificamente, dois artigos considerados basilares para a Comunicação Social no Brasil: o artigo 220, §5º, que determina a proibição de monopólio e oligopólio sobre os meios de comunicação social; e o artigo 221 que elenca os princípios estruturantes da produção e da programação das emissoras de rádio e televisão.

No entanto, para a compreensão da relevância que esses dispositivos representam para o Estado Democrático de Direito do Brasil, é imperioso o estudo prévio dos direitos que tais dispositivos emanam, quais sejam, os direitos fundamentais da comunicação.

São inúmeras as classificações e questões terminológicas adotadas pela doutrina para identificar tais direitos. É importante destacar que ainda não há pacificação sobre o tema, não existindo classificação incontestável. Não obstante, é essencial demonstrar as classificações mais relevantes e, entre elas, utilizar a mais adequada para os fins desta pesquisa.

Renato Monteiro de Rezende expõe as principais correntes doutrinárias sobre o tema. O autor afirma que são inúmeras as expressões adotadas para denominar os direitos fundamentais relacionados à comunicação: liberdade de expressão, liberdade de informação, liberdade de manifestação de pensamento, liberdade de imprensa, direito de informação, direito de ser informado, entre outros. Diferentes também tem sido as tentativas de sistematizar tais categorias.²

Jónatas Machado propõe a construção dogmática de um superconceito para englobar a totalidade dos direitos ligados à comunicação, por ele denominado liberdade de expressão em sentido amplo (ou liberdade de comunicação)³.

² REZENDE, Renato Monteiro De. **Direitos Prestacionais da Comunicação**. São Paulo: Série Idp. Saraiva, 2014, p. 69-76.

³ MACHADO, Jónatas E. M. **Liberdade de expressão**: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social. Coimbra: Coimbra Ed., 2002, p. 371.

Por seu turno, Farias adota “liberdade de expressão e comunicação” para apontar um complexo de direitos, liberdades e garantias fundamentais arrolados ao processo comunicacional. Nesse sentido, a liberdade de expressão abarcaria todo o conjunto de direitos e liberdades vinculados à manifestação de ideias, opiniões, juízos de valor, por outro lado, a liberdade de comunicação se referiria à divulgação de fatos e notícias. O autor justifica essa separação entre liberdade de expressão e liberdade de comunicação em razão das diferenças de tratamento jurídico no atinente às responsabilidades por abusos no exercício desses direitos: fatos estão sujeitos à prova de veracidade, não ocorrendo o mesmo com juízos de valor⁴.

Quanto a essa classificação, cabe uma observação. A questão a respeito do termo “comunicação” possuir vínculo exclusivo com a ideia de transmissão de notícias, parece ser inadequada, pois também é possível comunicar juízos de valor, impressões e opiniões tanto quanto notícias.

Aluízo Ferreira utiliza entendimento diverso para caracterizar o que denomina direitos à informação e à comunicação. Conforme o autor, o direito à informação abarcaria as faculdades de colher e receber informações, entendidas essas de uma maneira ampla, incluindo notícias, opiniões ou juízos de valor. Enquanto o direito à comunicação, além das faculdades de colher, receber, abrangeria também a de comunicar, de retransmitir aquilo que foi colhido ou recebido. Dessa forma, é essencial o papel ativo do receptor no processo da comunicação.⁵

Sobre essa doutrina, cabe a crítica no sentido da utilização do termo “informação”. Entende-se que seria mais adequado o uso do termo “expressão” ou “transmissão”, pois o contrário acaba por confundir o ato de transmitir com aquilo que constitui o seu conteúdo (informação).

Diante de tantas classificações e terminologias encontradas a que pareceu mais adequada ao propósito da presente pesquisa foi a proposta apresentada por Renato de Rezende.⁶

Conforme o autor, a expressão que se revela mais adequada para reunir em um conceito toda a gama de direitos relacionados à livre manifestação de ideias e divulgação de informações é a de “direitos da comunicação”.

⁴ FARIAS, Edilson de Pereira de. **Colisão de direitos**: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem *versus* a liberdade de expressão e informação. 3. ed. Porto Alegre: Sérgio Fabris Ed., 2008, p. 54.

⁵ FERREIRA, Aluízo. **Direito à informação, direito à comunicação**: direitos fundamentais na Constituição brasileira. São Paulo: Celso Bastos Ed., 1997, p. 167.

⁶ REZENDE, Renato Monteiro De. **Direitos Prestacionais da Comunicação...**, p. 76-89.

A opção por “direitos” em lugar de “liberdades” consiste na ideia de que os direitos fundamentais são sempre direitos a algo, mais especificamente a determinada conduta negativa ou positiva por parte do sujeito obrigado.

Já o termo “comunicação” retrata a dimensão processual do objeto juridicamente protegido. Refere-se, portanto, ao fenômeno da comunicação, independentemente do conteúdo envolvido e podendo abranger tanto a perspectiva do transmissor quanto do receptor da mensagem. Outrossim, “comunicação” remete usualmente a uma realidade mais restrita do que a evocada pelo termo “expressão” e sob um enfoque mais ajustado aos direitos objeto do presente trabalho. Uma realidade mais restrita porque a comunicação pressupõe o intento de transmitir mensagens que serão captadas e compreendidas pelo receptor. Já a expressão não necessariamente possui essas características.

Ademais, o processo comunicativo pode ser interpessoal ou social. A comunicação social diferencia-se da interpessoal pelo caráter coletivo ou plural do receptor da mensagem, por ser mais dotada de elementos objetivamente significantes, bem como pelo maior distanciamento entre emissor e receptor.

Sendo assim, passa-se para uma breve análise dos principais direitos e liberdades encontrados nos direitos da comunicação, quais sejam, a liberdade de expressão, o direito à informação e a liberdade de imprensa. Posteriormente, será demonstrado em quais dimensões esses direitos refletem nos dispositivos mais relevantes do Capítulo V da Constituição Federal (artigo 220, §5º, e artigo 221).

2.2 Os principais direitos da comunicação

a) Liberdade de expressão

A Constituição Federal atribuiu à liberdade de expressão caráter de direito fundamental. Os principais dispositivos constitucionais sobre o tema são o artigo 5º, IV, que dispõe que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, e o artigo 220, parágrafo 2º, que afirma que “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”.

Ademais, tal liberdade fundamental também é encontrada em inúmeros dispositivos internacionais e no direito estrangeiro, merecendo maior destaque: a Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, de 1791, os arts. 10 e 11 da Declaração dos Direitos do

Homem e do Cidadão, de 1789, o art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, os arts. 19 e 20, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, de 1966, o art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969, a Declaração de Chapultepec, de 1994, e, ainda, a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, de 2000 e pelo art. 4º da Carta Democrática Interamericana de 2001.

A liberdade de expressão e o plexo de direitos a ela correlatos são tradicionalmente classificados como típicos direitos de defesa, que envolvem uma abstenção do Estado, constitucionalizados por ocasião das revoluções liberais de fins do século XVIII. Dessa forma, a ideia moderna de liberdade deriva justamente do conceito de liberdade negativa: considera-se, desde então e até hoje, que um cidadão desfruta de uma situação de liberdade quando pode expressar suas próprias opiniões sem incorrer nos rigores da censura estatal.

O processo de positivação da liberdade de expressão, desse modo, está intimamente ligado ao surgimento do Estado liberal e à constituição da burguesia enquanto força política hegemônica, no qual tal liberdade constitui-se **prioritariamente** como uma liberdade negativa do Estado ao indivíduo⁷.

Por ser uma liberdade negativa a liberdade de expressão apresenta-se também como um direito humano de primeira geração. Conforme ensinamento de Paulo Bonavides, esses direitos correspondem as faculdades ou atributos do indivíduo oponíveis ao Estado, consistindo, pois, em direitos universais de “resistência ou de oposição perante o Estado”⁸.

Esse entendimento faz sentido numa sociedade anterior ao desenvolvimento da comunicação em massa, então era compreensível que o Estado fosse visto como o principal adversário da livre manifestação de pensamento, sobretudo em face das constrictões perpetradas pelos estados absolutistas.

Na atualidade, as restrições à capacidade discursiva dos indivíduos pelo Estado continuam a ser um risco, no entanto tendam a se tornar cada vez mais remotas em Estados democráticos, dotados de uma jurisdição constitucional robusta, apta a coibir os ataques à liberdade de expressão desferidos pela maioria legislativa circunstancial ou pelo Poder executivo.

⁷ É importante ressaltar que a liberdade de expressão se trata de uma liberdade complexa e não se resume a um simples dever de não interferência estatal. Em vários momentos a liberdade de expressão se manifesta como liberdade positiva, necessitando assim de prestações positivas do Estado. No entanto, entende-se aqui que, prioritariamente, a liberdade de expressão se apresenta como liberdade negativa.

⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. P. 563-564.

Por outro lado, como reconhecido pela teoria constitucional da segunda metade do século XX, o desrespeito aos direitos fundamentais pode se dar não apenas pela ação constritiva do Estado. Em vários casos, é o particular quem avança de forma ilegítima sobre a esfera de liberdade constitucionalmente garantida de outra pessoa, sendo a tarefa do legislador criar mecanismos dirigidos à proteção desses mesmos direitos. A intervenção estatal é tanto mais exigida quanto mais verticalizada for a relação entre particulares.

Dessa maneira, é incorreto supor que os direitos relacionados à liberdade de expressão demandem uma simples abstenção por parte do Estado. Tal liberdade exige muitas vezes, para ser exercida concretamente, condutas estatais positivas.

Nesse sentido, Daniel Hachem, analisando a estrutura complexa dos direitos fundamentais, afirma que todo direito ou liberdade fundamental é composto por uma dupla dimensão (objetiva e subjetiva) e caracterizado pela sua multifuncionalidade:

Assim, quando observado o direito fundamental em sentido amplo, ele se desdobra em várias funções: (i) de defesa contra investidas do Estado; (ii) de prestações materiais, fornecidas no mundo dos fatos; (iii) de prestações normativas, ligadas à proteção do direito fundamental contra ações de outros particulares e à criação de órgãos, instituições e procedimentos que viabilizem de forma universalizada o desempenho das demais funções.⁹

Dessa maneira, utilizando a interpretação sistemática dos enunciados constitucionais que abordam a liberdade de expressão surge um direito fundamental em sentido amplo que, se visto como um todo, congrega diversas pretensões jurídicas jusfundamentais com diferentes funções: (i) livre manifestação de pensamento sem sofrer censura estatal (*função de defesa*); (ii) prestação fática para garantir o acesso aos meios de comunicação social, efetivando a pluralidade de informações e a democratização da comunicação (*função de prestação fática*); (iii) criação de órgãos e pessoas jurídicas, como rádios e canais de tvs comunitárias bem estruturadas (*função de organização*); (iv) regulação de como se dará o acesso igualitário e plural dos meios de comunicação social, impedindo o monopólio e o oligopólio (*função de procedimento*); (v) criação de normas que definam deveres e sanções, como o direito de resposta, bem como a sua fiscalização pelo órgão competente, para impedir que a exploração de quaisquer meios de comunicação por

⁹ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 14, n. 14, Curitiba, p. 628.

particulares incorra em censura, em dano moral ou à imagem e que seja realizada fora dos princípios previstos na Constituição (*função de proteção*).

Além disso, Daniel Hachem ressalta que, observando o direito fundamental num sentido amplo, ele se apresenta como um conjunto de *pretensões jurídicas* que o ordenamento constitucional assegura aos cidadãos. Por outro lado, numa concepção estrita, cada pretensão jurídica, examinada isoladamente, também pode ser chamada de direito fundamental. Utilizando um dos exemplos citados, o direito à liberdade de expressão considerado *como um todo* (sentido amplo) engloba todas as pretensões jurídicas já mencionadas; mas a pretensão jurídica ao acesso igualitário e plural dos meios de comunicação, não deixa de ser um direito fundamental (sentido estrito).

Sobre essa exigência prestacional dos direitos e liberdades fundamentais Robert Alexy consagra que “una protección positiva de una libertad frente al Estado surge a través de la combinación de una libertad con un derecho a una acción positiva.”¹⁰ Conforme o autor, este conceito de proteção positiva “no presenta ningún problema cuando se trata de cosas tales como la protección frente a terceros a través de normas de derecho penal. Los problemas surgen con los derechos a prestaciones, tales como subvenciones”.¹¹

Ante ao exposto, depreende-se que a liberdade de expressão reflete notavelmente sobre os dispositivos constitucionais aqui estudados (art. 220, §5º, e art. 221). Compreendendo a multifuncionalidade da liberdade de expressão, pode-se concluir que as funções de prestação fática (que garante o acesso aos meios de comunicação social, efetivando a pluralidade de informações e a democratização da comunicação), de organização (que cria rádios e canais de tvs comunitárias bem estruturadas) e a de procedimento (que regula o modo que se dará o acesso igualitário e plural dos meios de comunicação social, impedindo o monopólio e o oligopólio) representam prestações jurídicas essenciais para a concretização dos dispositivos aqui analisados.

A proibição do monopólio e do oligopólio dos meios de comunicação social (§5º do artigo 220 da CF) repercute substancialmente sobre as funções de prestação fática e de procedimento da liberdade de expressão. Por sua vez, os princípios estruturantes da produção e da programação das emissoras de rádio e televisão (artigo 221) ecoam sobre as funções de prestação fática, de procedimento e de organização.

¹⁰ ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 226

¹¹ ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales...**, p. 226.

b) Direito à Informação

No lado do receptor, existem, igualmente, direitos negativos e positivos. Cabe ao Estado não apenas criar condições para o indivíduo receber informações, mas também abster-se de interferir nas suas escolhas de fontes de informação.

A Constituição Federal, no que concerne ao tema, traz uma distinção clara entre um conceito e outro, sendo abordados em diferentes incisos do artigo 5º, *in verbs*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

(...)

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Dessa maneira, a CF introduz uma inconfundível distinção entre o direito à liberdade de expressão e o direito à informação. Aquele atribui-se à garantia protegida juridicamente de o cidadão poder exprimir ideias, opiniões e informações que julgue relevantes e convenientes, sem que o Estado possa impedir estas manifestações, ou, então, agir no sentido de interferir em seus conteúdos. Este, por seu turno, materializa-se na mera proteção ao direito que tem o cidadão de buscar informações e de ser informado, pelo que é legalmente vedada a imposição de quaisquer barreiras neste sentido.

No entanto, é oportuno destacar que os dois direitos carregam uma notável característica em comum, qual seja, a natureza de direito humano fundamental. Nesse sentido, o amplo tratamento jurídico, nacional e internacional, dedicado ao direito à informação ao longo dos anos não deixa dúvidas: o tema está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), art. XIX; no Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos (1966), art. 19; na Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (1969), art. 13; na Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 5º, XIV e 220; na Declaração de Chapultepec (1994), arts. II e III; na Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão (2000), arts. 2º, 3º, 4º e 12; na Carta de Brasília (2005), arts. 1º e 2º; bem como

em diversos dispositivos do Decreto nº 7.037 /2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3, dentre outros diplomas legais.

Nessa esteira, para Paulo Bonavides, o direito à informação pertence à quarta geração dos direitos humanos, o que equivale dizer que é um direito que, ao lado de vários outros, nasceu no momento de globalização política na esfera do Estado Social, em que se teria afirmado o direito de toda a humanidade a viver em uma democracia, nela podendo influir e participar diretamente. Sobre o tema, afirma o autor: “São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade para a qual o mundo parece inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”.¹²

Assim, os direitos humanos de quarta geração, a saber, à democracia, à informação e ao pluralismo, estão profundamente conectados, sendo inclusive indissociáveis entre si, uma vez que somente através da informação plural, proveniente das mais diversas vozes da sociedade, pode-se construir uma verdadeira democracia, atenta aos anseios de todos os segmentos sociais. E isto se deve pelo fato de que estas vozes têm o potencial de corroborar para a verdadeira consecução de um debate público, estando, pois, aptas a viabilizar decisões que melhor venham a contribuir com o interesse dos cidadãos.

Nesse mesmo sentido, a circulação de informações é responsável por tornar públicos os atos do governo, viabilizar uma apropriada avaliação sobre estes e propiciar a conscientização e a consequente participação popular, e assim a democracia, no que se refere a temas de interesse público. Da mesma maneira, é inegável a influência que a disponibilização de informações sobre determinado tema exerce no rumo das decisões políticas que o envolvem.

Esta íntima conexão entre regime democrático e informação também é estudada por Marilena Chauí. A autora afirma que essa conexão somente se concretiza através da real participação popular na discussão e no posicionamento sobre temas de interesse público. Essa participação, por sua vez, depende, inexoravelmente, do domínio de informações corretas sobre os assuntos colocados em pauta.¹³

Nesse mesmo trilhar, Luis Grandeinetti de Carvalho afirma:

¹² BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional..., p. 571.

¹³ CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2005, p. 407.

O postulado liberal da livre informação só garante que o informador noticie o que ele quiser noticiar, da maneira como quiser e no momento que entender oportuno. O componente social será responsável pelo direito do informador de pesquisar e pelo dever de o Poder Público permitir ser pesquisado, pelo direito do público de receber informação, pelo direito desse público selecionar a informação que deseja receber e, **talvez o mais importante, pelo direito do público à informação verdadeira.**¹⁴

Assim, para que se possa falar efetivamente em democracia, não basta a mera difusão de múltiplas informações: é necessário também que estas sejam claras, precisas, verdadeiras, e plurais, provenientes das mais diversas fontes, pois devem refletir os reais interesses e valores do público, ou seja, devem, ao menos, ser fiéis à opinião pública.¹⁵

Na sua condição de direito fundamental como um todo, o direito à informação engloba diversas pretensões jurídicas específicas, tais como: (i) livre acesso de qualquer cidadão a informações a ele próprio relativas sem imposição de nenhuma forma de obstáculo (*função de defesa*); prestação fática para garantir o acesso à informação clara, precisa, verdadeira, plural, regional e voltada preferencialmente para finalidades educativas, artísticas e culturais (*função de prestação fática*); (iii) criação de órgãos e pessoas jurídicas, como rádios e canais de tvs comunitárias que forneçam informações de qualidade educativa e cultural (*função de organização*); (iv) regulação de como se dará a defesa e o acesso à informação verdadeira e plural (*função de procedimento*); (v) criação de normas que definam critérios de padrão de qualidade, bem como a sua fiscalização pelo órgão competente, para impedir que a divulgação e transmissão de informação por particulares seja realizada abaixo dos níveis adequados (*função de proteção*).

Assim como a liberdade de expressão, pode-se afirmar que as diferentes pretensões jurídicas do direito à informação reverberam substancialmente nos dispositivos constitucionais aqui estudados. As funções de prestação fática, de organização, de procedimento e de proteção influem sobre os artigos 220, §5º, e 221, especialmente neste último. Os princípios da produção e da programação das emissoras de rádio e televisão demonstram uma clara preocupação do constituinte com a qualidade informativa dos meios de comunicação social.

c) Liberdade de Imprensa

¹⁴ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994., p. 50. Sem grifo no original.

¹⁵ CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia...**, p. 407.

O conceito de liberdade de imprensa, da mesma forma que o de liberdade de expressão e o de direito à informação, repetidamente não é utilizado com o rigor necessário, pelo que acaba por não ser adequadamente diferenciado de tais direitos, o que, neste caso, chega a repercutir negativamente na consolidação do processo democrático. Aqui, pretende-se esclarecer algumas implicações da liberdade de imprensa

A confusão conceitual dessa liberdade, principalmente em relação à liberdade de expressão, ocorre pelo fato de que parte da doutrina, ligada à ideologia liberal, acredita na equivalência dos dois conceitos. Dessa forma, para que se possa entender o posicionamento aqui adotado, o qual, à primeira vista, poderia ser tomado como uma apologia à imposição da censura aos veículos de comunicação de massa, faz-se necessário olhar, de maneira um pouco mais aprofundada, para a história deste direito e para os significados que a ele atribuídos ao longo do tempo.

Desde a sua proclamação na Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos da Americana, a defesa da liberdade de imprensa foi invocada na tentativa de se proteger a liberdade perante o Estado e a igualdade entre os indivíduos, sendo que, à época, foi considerada, como uma extensão da liberdade de expressão. Postulavam os seus defensores, deste modo, o fim da censura estatal e da concessão de privilégios para a reprodução de livros e periódicos, colocando-se, assim, em uma evidente defesa de pressupostos democráticos. No entanto, com o transcorrer dos anos, o cenário comunicacional sofreu inúmeras mudanças, dentre as quais pode-se destacar a re-significação do termo “imprensa” e a formação de verdadeiros oligopólios no controle do setor.

Esta mudança envolvendo os setores da comunicação social foi também abordada por Fábio Konder Comparato: “Antigamente, os órgãos de imprensa eram valiosos instrumentos do poder e de defesa das liberdades públicas. Hoje, a maioria deles, em nosso país, integra o bloco oligárquico que defende os interesses dos grupos dominantes”.¹⁶

Ocorreu, então, que essa imprensa – cuja liberdade era defendida em termos quase absolutos, o que se dava em conformidade com a ideologia liberal que começava a se afirmar, com a exaltação do respeito à propriedade particular, ao individualismo exacerbado, e a um Estado que apenas fizesse por assegurar estes valores, sem, no entanto, interferir

¹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **A Democratização dos Meios de Comunicação de Massa...**, p. 12.

nas demais esferas da vida social – “passou a ser uma potência, as vezes mais forte do que o Estado, uma empresa lucrativa demolidora, impiedosa, temida, respeitada.”¹⁷

Assim, em acordo com este ideário, cimentou-se uma concepção de liberdade de imprensa, que, apesar de não ser a única, faz-se hegemônica até os dias de hoje, sendo adotada inclusive pela Federação Internacional dos Jornalistas (FIJ), segundo a qual a verdadeira liberdade de imprensa consiste em esta atividade ser “livre de restrições, o que é essencial para permitir que jornalistas, editoras e empresas de radiodifusão promovam o interesse público publicando, transmitindo ou circulando fatos e opiniões sem os quais um eleitorado democrático não pode analisar e julgar de forma responsável”.¹⁸

Dessa maneira, os que defendem esta liberdade irrestrita para o exercício profissional da atividade comunicacional, a exemplo de Luis Castanho de Carvalho, afirmam ser a liberdade de imprensa um direito fundamental absoluto,¹⁹ praticamente insuscetível de sofrer quaisquer limitações.²⁰

Com isso, pretendendo uma plena omissão por parte do Estado na regulamentação de suas atividades, os veículos e instituições ligados ao exercício da comunicação social, associam os conceitos de liberdade de imprensa e liberdade de expressão, esta, verdadeiramente, um direito humano fundamental, utilizando, inclusive, ambas as expressões como idênticas, bem como alegam que a imprensa, e não o indivíduo, seria o titular ativo destes direitos, o que se declara fazer no melhor interesse de toda a sociedade.²¹

Nesse contexto, é essencial esclarecer a distinção entre liberdade de expressão e de imprensa, evidenciando um significado mais objetivo desta, que não aquele invocado institucionalmente.

O entendimento aqui defendido, conforme o exposto por Rodrigues, é de que a liberdade de imprensa, atualmente, equivale apenas à proteção jurídica ao exercício comercial da informativa, sendo vedada a imposição de restrições arbitrárias à divulgação

¹⁷ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira...**, p. 2.

¹⁸ PUDDEPHATT, Andrew. **A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão Comunicação e Informação**. UNESCO, Brasília, DF, 2011, p. 19.

¹⁹ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira...**, p. 13.

²⁰ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira...**, p. 31.

²¹ RODRIGUES, Diogo Moysés. **Direito humano à comunicação: igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias**. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, p. 92.

de conteúdos comunicativos. Difere, dessa maneira, substancialmente, do direito humano fundamental à liberdade de expressão, embora a sua defesa, pelos profissionais que exploram a área, muitas vezes se apoie nesta pretensa equivalência de significado.

Assim, a liberdade de imprensa nada mais é do que a liberdade de empresas comerciais publicarem o “conteúdo que consideram informação jornalística”, não se confundindo com a liberdade individual que corresponde ao direito humano fundamental à expressão, de modo que “embora a liberdade de imprensa possa ser auxiliar à liberdade de expressão, não se sobrepõe e nem a ela se equivale”.²²

É oportuno ressaltar, em verdade, que a menção à liberdade de informação jornalística que poderia respaldar uma possível defesa da proteção constitucional à liberdade de imprensa no ordenamento jurídico brasileiro está contida no art. 220 da CF, o qual se refere ao fato de que “nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”.

Ademais, não se deve confundir o sujeito da liberdade de expressão e o da liberdade de imprensa, sendo que aquele é, invariavelmente, o cidadão no exercício de uma garantia que lhe é assegurada constitucionalmente, enquanto este corresponde aos jornais e veículos de massa, os quais evocam a legitimidade do direito à informação e da liberdade de expressão para agir em seu melhor interesse, sob o argumento de prestar um serviço essencial à democracia, fundamental para seu fortalecimento.

De plano, observa-se a liberdade de expressão como direito fundamental indispensável à construção e fortalecimento do sujeito político, o cidadão, de um lado; doutro, a liberdade de imprensa,²³ comumente vinculada ao um contexto ideológico de formação do sujeito econômico, a empresa de comunicação, e a consolidação de seus interesses mercadológicos

Por fim, é importante apontar algumas normas e tratados que abordam, direta ou indiretamente, a liberdade do exercício profissional de imprensa: Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão (1789), art. 11.º; Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, 1976, art. XII; Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos (1789); Convenção

²² RODRIGUES, Diogo Moysés. **Direito humano à comunicação...**, p. 93.

²³ É importante ressaltar que não cabe à presente pesquisa adentrar na caracterização da liberdade de imprensa como um direito fundamental ou somente como uma liberdade constitucional. A discussão doutrinária sobre esse tema é extensa e não seria possível expô-la plenamente. Dessa maneira, para melhor adequação ao propósito desse trabalho, destaca-se somente a não identificação da liberdade de imprensa como um direito **humano** fundamental. Com isso, a liberdade de imprensa apresenta uma diferença substancial em relação à liberdade de expressão.

Americana sobre Direitos Humanos (1969), art. 13º, 3; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 139, III e art. 220, § 1º; Declaração de Chapultepec (1994), princípios, arts. I, V, VI e X; Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (2000), princípios e art. 6º e Carta Democrática Interamericana (2001), art. 4º.

2.3 Democracia, discussão política e participação popular

Feita uma breve análise do complexo de direitos que configura os direitos fundamentais da comunicação, cabe agora verificar em que medida esses direitos ressoam no regime democrático e na discussão política.

A oportunidade de discutir assuntos importantes referentes ao cotidiano dos cidadãos tem papel crucial na democracia e está ligada à sua noção desde da sua fase “auroral”, como adjetiva Pietro Costa.²⁴ Na democracia ateniense do século VI a.C. “[o]s cidadãos (...) eram os que decidiam, em discussões públicas, as questões importantes para a administração das comunidades”.²⁵

Dessa maneira, é fundamental para o presente trabalho analisar brevemente a íntima afinidade entre democracia e participação dos cidadãos, que envolve o debate na esfera pública, na modernidade. Posteriormente, verifica-se de que modo a filosofia política do século XX (a obra de Habermas, principalmente, a partir de uma nova noção de comunicação) colaborou para a tese da centralidade da concepção de discussão pública no âmbito democrático, aumentando a influência do papel assumido pelos meios de comunicação de massa nas sociedades.

Sobre a representação como instrumento para efetivar a participação popular nos regimes democráticos modernos, Pietro Costa, ao tratar da “nova estrada” pela qual a forma de governo inglesa se envereda a partir da Revolução Gloriosa de 1689, afirma que “(...) o esquema destinado a um crescente sucesso (...) é o esquema da representação”, vista como instrumento capaz de “explicar e legitimar” a relação entre a sociedade civil e o governo, e que tem como consequência uma “crescente valorização” do momento eleitoral (“da declaração de vontade do cidadão”).²⁶

²⁴ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia**. Curitiba: Ed. UFPR. 2012, p. 13.

²⁵ CASTILHO, Ricardo. **Filosofia do direito**. São Paulo: Ed. Saraiva. 2012, p. 34.

²⁶ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia...**, p. 85-86.

Além disso, Pietro Costa destaca Thomas Paine como um pensador importante do período revolucionário inglês, pois ofereceu à discussão uma linha argumentativa que, com delineamentos diversos, conservar-se até os dias atuais entre os defensores da democracia representativa: a de que a democracia “simples” ou direta não é a solução adequada aos problemas do governo no grande Estado, onde só a representação pode garantir o governo da sociedade “por si mesma”.²⁷ De tal modo, não existiria sentido em se aspirar a participação direta dos cidadãos, como concebida nos moldes republicanos atenienses, para a organização política do Estado-nação, o que seria, por razões práticas, inviável ao bom governo. Dessa maneira, estipula, já na segunda metade do século XVIII, John Stuart Mill:

(...) o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro; (...) e que não se pode desejar nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo.²⁸

Nesse diapasão, é possível verificar, desde já, que a inclusão da representação no arranjo democrático acarreta alterações significativas na discussão política que se dá na esfera pública. Não é mais o debate direto entre os próprios cidadãos que conduzirá as decisões políticas, mas o debate promovido no âmbito do parlamento.

Com esse fenômeno, o papel protagonista do cidadão como ator da discussão política é alterado, pois seu poder de decisão se resume, agora, à escolha dos representantes. Mas o debate político entre os cidadãos perdura, e a opinião pública recebe prestígio e influência na proporção em que a mídia impressa se desenvolve e se expande pelo mundo ocidental: “ao apostarmos numa democracia representativa, o principal poder é a opinião pública”.²⁹

Nesse mesmo sentido, a base teórica da Revolução Norte Americana segue fiel ao entendimento de que a representação foi a “grande invenção da modernidade”. James Madison vê na representação o ponto fundamental da distinção entre a república antiga (onde se desenvolveu a democracia “simples”) e as novas possibilidades republicanas da

²⁷ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia...**, p. 92.

²⁸ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 38.

²⁹ SERRANO, Pascual. Democracia e liberdade de imprensa. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 78.

democracia.³⁰ Além dele, Thomas Jefferson e John Adams desenvolvem o conceito de “aristocracia natural” ligada à representação, baseando-se na ideia de que, do processo eleitoral, sairia um “grupo escolhido”, formado por homens excelentes que guiariam o resto do povo.³¹

Por sua vez, os franceses não notaram de maneira distante e passiva as transformações ocorridas na América. A questão da forma de governo, no entanto, já era discutida entre os pensadores na França antes mesmo da Revolução Norte Americana, como se vê Montesquieu, ao conceituar o “governo moderado” como a organização política na qual há distribuição do poder para evitar abuso e arbitrariedade, consagra a teoria da separação dos poderes, que é aplicada já nas primeiras constituições escritas (a americana de 1787 e a francesa de 1791). Bobbio explica que “[o] governo moderado de Montesquieu deriva (...) da dissociação do poder soberano e da sua partição com base nas três funções fundamentais do Estado – a legislativa, a executiva e a judiciária”.³²

Nesse contexto, é imperioso advertir que o poder não institucionalizado, na forma da opinião pública, encontra-se nas mãos dos meios de comunicação (esse poder, ainda hoje, é chamado por muitos de *Quarto Poder*, situado ao lado dos demais).³³

Com a Revolução Francesa ao final do século XVIII, a representação se mantém presente no pensamento de um dos mais importantes teóricos entre os que a fundamentam: Sieyès. Pietro Costa destaca que, na obra desse importante autor, que trabalha com o modelo contratualista de base hobbesiana, estabelece-se a ideia de que “[a] nação é o ente coletivo ao qual se deve atribuir um específico (e explosivo) poder, que é o poder constituinte; um poder que ela exercerá sem limites, livre dos empecilhos do passado (...)”.³⁴ A representação se fixa como o caminho necessário entre o poder constituinte da nação e o poder a ser exercido pela assembleia.³⁵

Passando para a contemporaneidade, um pensador fundamental para a compreensão do fenômeno da participação popular e da discussão pública dentro da democracia é Ronald Dworkin. O autor, inserido na tradição político liberal e preocupado com o limite de influência do poder estatal na autonomia privada individual, destaca a circunstância de que, numa democracia, a maioria só pode pretender que a minoria respeite

³⁰ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia...**, p. 104-107.

³¹ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia...**, p. 111.

³² COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia...**, p. 111.

³³ BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 9ª ed., 1997, p. 136.

³⁴ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia...**, p. 134.

³⁵ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia...**, p. 134.

determinada decisão se todos os cidadãos puderam participar como iguais na sua formulação. Nesse sentido, só há efetiva participação do cidadão no processo político quando sua ação possa, por diferentes caminhos, auxiliar e definir a opinião pública e determinar como os demais votarão.³⁶

Seguindo esse entendimento, Dworkin relaciona o “discurso democrático” como uma das dimensões de sua concepção de democracia. O autor observa que os indivíduos precisam interagir para poder deliberar sobre como agir coletivamente. Essa deliberação deve estar pautada numa discussão racional que caracteriza o discurso ideológico, de forma que os cidadãos que sejam derrotados ao final do processo de deliberação possam compreender que, ao menos, tiveram a oportunidade de convencer os outros, mas que falharam nisso e não foram simplesmente suplantados pela vontade de uma maioria.³⁷

A oportunidade de participar e influenciar efetivamente a formação da opinião pública e no resultado das eleições é central para que, nessa perspectiva, a democracia possa ter uma pretensão de legitimidade que não seja apenas uma derivação do princípio majoritário.

É nessa formação da opinião pública que a comunicação social e os meios de comunicação de massa apresentam, na sociedade contemporânea, um papel central. Como será melhor tratado adiante, os meios de comunicação de massa, especialmente o rádio e a TV, passaram a adquirir, com o acelerado desenvolvimento tecnológico dos últimos tempos, um poder de influência absoluto sobre a formação da opinião pública e do discurso político.

Nesse sentido, Dworkin entende que a pretensão de legitimidade da democracia, configurada no discurso democrático, será comprometida se houver desvantagens excessivas nas posições dos diferentes grupos de cidadãos em função de uma circunstância tão remotamente relacionada à essência de uma opinião ou argumento como o acúmulo de riqueza.³⁸

É justamente esse o ambiente comunicacional na maioria das democracias contemporâneas. A concentração dos meios de comunicação em massa nas mãos de poucos proprietários é um problema bastante comum que coloca em risco o pluralismo político e o próprio referencial de legitimidade do regime democrático.

³⁶ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005 p. 357-358.

³⁷ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**..., p. 368.

³⁸ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**..., p. 366.

Dessa forma, é fundamental a necessidade de limitar a influência do poder econômico sobre o processo político como condição necessária à efetivação da democracia. Essa afirmação é claramente presente na obra de Dworkin.³⁹

A exaltação de Dworkin no “discurso democrático” e na probabilidade de concreta participação dos cidadãos na formação da opinião pública surge também como elemento central no pensamento de autores que derivam as condições de legitimação de uma democracia da existência de um processo deliberativo livre. Uma democracia deliberativa se funda na visão de que a deliberação entre participantes do processo político pode auxiliar a formar as preferências e posições individuais (à medida que o indivíduo é confrontado com opiniões distintas e amplia o nível de informação que possui), e, ao mesmo tempo legitimar a escolha feita com base no princípio majoritário, pois ele não será apenas a imposição arbitrária da vontade da maioria, mas o resultado de um diálogo do qual cada participante teve a oportunidade de oferecer aos demais justificativas racionais para a prevalência de sua posição.

Esse ideal de democracia deliberativa conduzirá à necessidade de se identificar formas de inclusão efetiva dos cidadãos no processo político deliberativo, tal como a afirmação da liberdade de expressão e de imprensa para além do mero exercício da autonomia individual, a discussão do acesso aos meios de comunicação social e a criação de espaços nos quais a deliberação passe a ocorrer sem necessariamente estar vinculada aos órgãos estatais que concentram o exercício de poder político

39

DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade..., p. 366.

3. COMUNICAÇÃO SOCIAL E A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO

3.1 Comunicação e a esfera pública de Habermas e de Arendt

Como exposto no capítulo anterior, a evolução tecnológica dos meios de comunicação de massa e sua concentração nas mãos de poucos proprietários é um problema que coloca em risco o pluralismo político, necessário para um regime democrático. A formação da opinião pública passou a ser determinada, em grande parte, pela influência exercida pela mídia sobre o cidadão que, sendo integrante da opinião pública, é também agente da esfera pública.

Nesse sentido, a análise teórica da esfera pública é crucial para a compreensão do fenômeno da sua decadência (ou privatização), fruto, especialmente, das mudanças ocorridas nos meios de comunicação de massa. A análise da categoria da esfera pública permite, assim, a identificação do fenômeno de interação entre os grupos que compõem a sociedade e a análise crítica desse local de participação política da modernidade.

Seguindo esse entendimento, vários autores buscaram compreender de que forma, no ambiente capitalista liberal, a discussão que ocorre no seio da esfera pública é importante para o desenvolvimento democrático ocidental durante os séculos XVIII e XIX.

Jürgen Habermas trata da tese da esfera pública *burguesa* em uma de suas primeiras obras, “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, publicada em 1962.⁴⁰ Aqui, Habermas define a esfera pública (*Öffentlichkeit*) burguesa, enquanto ideal normativo, como “(...) a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade”, e afirma que, neste âmbito, a discussão política se dá por meio da “racionalização pública”, o que não tem precedentes históricos.⁴¹ Tal construção se liga intrinsecamente aos aspectos subjetivos próprios da família patriarcal burguesa.⁴²

Inicialmente, como explana o filósofo alemão, forma-se a esfera pública *literária*, no início do século XVIII, a partir de um atrelamento entre a vanguarda burguesa, fixada na cidade (o centro da sociedade civil), e o “mundo elegante” dos aristocratas humanistas. Os

⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

⁴¹ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa..., p. 42.

⁴² HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa..., p. 60.

cafés, clubes e salões resguardam as conversações sociais que, em pouco tempo, configuram um espaço de crítica aberta e, assim, nasce a imprensa de crítica artística e cultural. Os jornais voltados a esse segmento fortalecem, segundo Habermas, com a “apropriação crítica da filosofia, da literatura e da arte”, baseada numa discursividade racional, o esclarecimento e entendimento do próprio público, enquanto “processo vivo de Iluminismo”.⁴³

Filipe Carreira da Silva salienta como essa função crítica da imprensa, que a torna mais que um mero veículo reprodutor de notícias, implica, no processo de “esclarecimento recíproco”, um ideal comunicativo “dialógico, racional e face a face”, ou seja, os jornais “de convicção” (de crítica) se tornam um meio que admite a manutenção das características do discurso interpessoal direto, sem que haja a necessidade de se compartilhar do mesmo tempo e espaço.⁴⁴

Habermas indica que a esfera pública política – na qual a crítica é exercida em oposição ao poder estatal - emerge de um processo de “refuncionalização” (*Umfunktionierung*) da esfera pública literária, no interior da qual já existia “(...) um público possuidor de suas próprias instituições e plataformas de discussão”.⁴⁵ O autor explica que “[a] tarefa política da esfera pública burguesa é a regulamentação da sociedade civil”⁴⁶, e tem em vista a garantia do sistema de troca de mercadorias capitalista. É nesse contexto, que envolve os critérios de generalidade e abstração (que definem o acesso “universal” à esfera pública burguesa – e que a burguesia quer ver como critérios também associados à legislação), mas também a racionalidade como critério material, que a opinião pública assume um papel real de legitimação do poder. Nas palavras de Habermas: “Na esfera pública burguesa, desenvolve-se uma consciência política que articula contra a monarquia absoluta, a concepção e a exigência de leis genéricas e abstratas e que, por fim, aprende a se auto-afirmar, ou seja, afirmar a opinião pública como única fonte legítima das leis”.⁴⁷

A opinião pública, explana Habermas, demanda a racionalidade como critério substantivo porque deve ser “nascida da força do melhor argumento”, ou seja, do exercício

⁴³ HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa...**, p. 44-45 e p. 58-59.

⁴⁴ SILVA, Filipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. In: **Sociologia, Problemas e Práticas**, nº 35. Oeiras: Abril/2001, p. 123-124.

⁴⁵ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa..., p. 68.

⁴⁶ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa..., p. 69.

⁴⁷ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa..., p. 71.

da *razão comunicativa*, e pretende corresponder à “natureza das coisas”, visando a influenciar o poder político.⁴⁸

A esfera pública burguesa nesses moldes, no entanto, é sucedida por um período de decadência, iniciado na segunda metade do século XIX, marcado por uma “refeudalização”, que se dá a partir da interpenetração cada vez maior entre a sociedade civil e o Estado, entre a esfera privada e esfera pública, cujas margens se tornam cada vez mais difíceis de identificar.⁴⁹ Nesse contexto, com o desenvolvimento da economia capitalista, constata-se uma alteração crucial quanto à função dos meios de comunicação de massa: abandona-se a crítica (literária e, principalmente, política) e se estabelece a lógica da cultura enquanto *bem de consumo* e da linguagem voltada à propaganda. Nas palavras elucidativas do próprio Habermas:

A grande imprensa repousa na refuncionalização comercial daquela participação de amplas camadas na esfera pública: arranjar preponderantemente às massas de um modo geral um acesso à esfera pública. No entanto, essa esfera pública ampliada perde o seu caráter político à medida que os meios para a “acessibilidade psicológica” poderiam tornar-se uma finalidade em si mesma de uma posição consumista comercialmente fixada.⁵⁰

Nesse cenário, que envolve a mídia impressa e também as “novas mídias”, desaparece a possibilidade de comunicação dialógica por meio do uso público da razão pelos intervenientes, especialmente por conta da reconfiguração do comportamento do público (que agora pode ser adjetivado como “consumidor”). Desse modo, os novos programas “(...) cativam o público enquanto ouvinte e espectador, mas ao mesmo tempo tiram-lhe a distância da “emancipação”, ou seja, a chance de poder dizer e contradizer”.⁵¹

Esse fenômeno gerou uma tendência de concentração no mercado de informação. A venda de espaços publicitários passou a constituir parte importante da receita dos jornais, com reflexos decisivos sobre a nova configuração da imprensa, como aponta Habermas:

A história dos grandes jornais na segunda metade do século XIX demonstra que a própria imprensa se torna manipulável à medida que ela se comercializa. Desde que a venda da parte redacional está em correlação com a venda da parte de anúncios, a imprensa, que até então fora instituição de pessoas privadas enquanto público,

⁴⁸ HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 72.

⁴⁹ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa...*, p. 200.

⁵⁰ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa...*, p. 200.

⁵¹ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa...*, p. 202.

torna-se instituição de determinados membros do público enquanto pessoas privadas – ou seja, pórtico de entrada de privilegiados interesses privados na esfera pública.⁵²

Assim, Habermas identifica a “decadência” desta esfera pública inicial, que teria perdido sua autenticidade, a partir da metade do século XIX. De veículo de opinião, a imprensa se torna produção de opinião, sendo o trabalho iluminista coletivo substituído por uma nova classe, os profissionais de mediação. A “opinião”, dessa forma, já não mais era formada pelo conjunto da sociedade em uma discussão pública e racional, mas imposta pelos meios de comunicação de massa.⁵³

Nesse diapasão, Marilena Chaui afirma que, com a mídia de massa, ocorre a destruição da categoria da opinião pública, essencial às democracias, e que essa destruição é uma “consequência necessária” da privatização do social e do político.⁵⁴ Chaui circula pelos conceitos ligados à “indústria cultural” (tendo em vista, especialmente, o recrudescimento do processo de *globalização* desde o fim do século XX e o fortalecimento da formação de grandes conglomerados mundiais multimídia de informação e entretenimento) e à “condição pós-moderna” a fim de destacar a *despolitização* dos meios de comunicação social, e apresenta uma visão sobre a mídia que busca escancarar o seu funcionamento pela lógica da *manipulação*.⁵⁵

Hannah Arendt é outra autora que também examina a decadência, ou privatização, da esfera pública.⁵⁶ Para a filósofa um dos fatores determinantes para tal fenômeno é o surgimento da esfera social (questões econômicas) e das massas economicamente supérfluas decorrente do desenvolvimento do sistema capitalista.

Esta esfera social, caracterizou-se por uma “irresistível tendência” de expansão, de devorar as esferas mais antigas do político e do privado, bem como a esfera mais recente da intimidade, em razão do aumento da produtividade ocasionada pela divisão do trabalho e pela mecanização. É dessa forma que as questões econômicas invadiram a esfera

⁵² HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 217

⁵³ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa..., p.218.

⁵⁴ CHAUI, Marilena. **Simulacro e poder: uma análise da mídia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006, p. 9-10.

⁵⁵ CHAUI, Marilena. **Simulacro e poder: uma análise da mídia...**, p. 22-50

⁵⁶ É importante ressaltar que o conceito de esfera pública de Hannah Arendt não se confunde com o de esfera pública burguesa de Habermas. No conceito utilizado por Habermas os meios de comunicação apresentam um papel central dentro esfera pública, enquanto no de Arendt isso não é exatamente encontrado. No entanto, sobre a questão do declínio, ou privatização, da esfera pública, os dois autores possuem entendimentos semelhantes e complementares.

pública, progressivamente reduzindo a política ao trato de interesses privados, despolitizando assim o próprio domínio público.⁵⁷

Assim, a privatização da esfera pública, revelada pela subsunção da política ao econômico, constitui-se no principal fator daquele declínio, tendo como eixo central o declínio da política como consequência de seu reducionismo economicista.⁵⁸

Na perspectiva dos meios de comunicação, essa adoção do modelo de empreendimento capitalista e o seu consequente submetimento à lógica da receita publicitária, longe de assegurar maior liberdade, fizeram surgir um sistema de censura privado, mais eficaz do que os estatais anteriormente existentes.⁵⁹

Fato é que a informação assumiu a dianteira como fonte alimentadora de engrenagens indispensáveis à hegemonia do capital. O controle da informação, estocada, processada, em andamento ou atualização, se situa no vértice das atuais estruturas de dominação.⁶⁰

No entanto, Habermas, ciente dessa situação de decadência da esfera pública (e dos meios de comunicação), causada pelo caráter ideológico que tal espaço gradualmente adquire, não deixa de acreditar nas possibilidades democráticas da ideia, mesmo inserida na lógica do capitalismo. Afinal, para o filósofo de Frankfurt, é somente na esfera pública que se permite a formação, a partir da razão comunicativa, de uma opinião pública que influencie o poder político.⁶¹

É nesse ponto, como explica Mozart S. Pereira, que o direito aparece na teoria habermasiana como um elemento essencial. Habermas julgava o fenômeno da *colonização do mundo da vida pelo sistema* como responsável geral pelas “patologias” da contemporaneidade,⁶² o que inclui, como um dos pontos centrais, a crise da esfera pública. A contribuição do direito neste particular ocorre enquanto mecanismo de articulação entre o sistema e o mundo da vida, uma vez que o direito está presente nos dois espaços e se estabelece como uma “(...) instituição que encorpa as regras sociais atribuídas por uma

⁵⁷ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 78-83.

⁵⁸ ARENDT, Hannah. **A condição humana**..., p. 78-83.

⁵⁹ CURRAN, James; SEATON, Jean. **Imprensa, rádio e televisão: poder sem responsabilidade**. Trad: Maria Lurdes Fernandes. Lisboa: Instituto Piaget, 2001, p. 19.

⁶⁰ DANTAS, Marcos. **A lógica do capital-informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais**. São Paulo: Contraponto, 2002.

⁶¹ SILVA, Filipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. In: **Sociologia, Problemas e Práticas**, nº 35. Oeiras: Abril/2001, p. 119-120.

⁶² PEREIRA, Mozart S. **Democracia, legitimidade e capitalismo: para uma crítica da teoria jurídico-política de Habermas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2013, p. 71.

sociedade a ela mesma a partir das interações do mundo da vida (dependente do poder comunicativo e da deliberação coletiva, portanto) ”.⁶³

O que entra em cena, a partir do reconhecimento da importância do direito na teoria democrática do autor, é a análise sobre a legitimidade do discurso jurídico. E Habermas indica o caminho, aqui, num debate que envolve a questão da tensão interna entre *facticidade* e *validade* do direito, ao estabelecer uma necessária identidade entre os *autores* e os *destinatários* das normas advindas do Estado, ou seja: quem autoriza as regras que submeterão os cidadãos enquanto destinatários deve ser a própria “comunidade jurídica”, a partir da “formação livre da opinião e da vontade política”⁶⁴ na esfera pública, pelo uso da racionalidade comunicativa.

Em suma, só é legítimo o direito positivado aceito racionalmente pela totalidade dos cidadãos, numa formação *discursiva* (através do exercício da liberdade comunicativa) da opinião e da vontade.⁶⁵

Habermas, portanto, elabora sua visão de democracia a partir de uma legitimação procedimentalista do direito por meio do poder comunicativo. Assim, o autor diz que “[o] direito não consegue seu sentido normativo pleno *per se* através de sua *forma*, ou através de seu *conteúdo* moral dado *a priori*, mas através de um *procedimento* que instaura o direito, gerando legitimidade”.⁶⁶ A formação da vontade político-jurídica deve se dar por meio de procedimentos institucionalizados que garantam a deliberação democrática dos cidadãos, discursivamente, com o uso da razão comunicativa na esfera pública.⁶⁷ Percebe-se que, antes de uma noção “normativa” de democracia, ou seja, que aponte qual *deve ser* seu conteúdo, Habermas elabora uma teoria que se preocupa “(...) apenas em apontar para certas condições mínimas que devem ser asseguradas para que uma vontade racional e justa seja edificada”.⁶⁸

Esse direito, constituído por procedimentos que dão base à deliberação pública racional pela sociedade, funciona, para Habermas, como instrumento da democracia, uma vez que permite ao poder administrativo, exercido pelo Estado, “ancorar-se” no poder comunicativo. É das esferas públicas de deliberação política racional da sociedade civil que

⁶³ PEREIRA, Mozart S. **Democracia, legitimidade e capitalismo: para uma crítica da teoria jurídico-política de Habermas...**, p. 72-73

⁶⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010, p. 59-60.

⁶⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade...*, p. 172.

⁶⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade...*, p. 172. Grifos no original.

⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade...*, p. 92.

⁶⁸ PEREIRA, Mozart S. *Democracia, legitimidade e capitalismo: para uma crítica da teoria jurídico-política de Habermas...*, p. 91.

o Estado deve receber, pelas aberturas do aparato administrativo (aberturas cujos códigos o direito conhece), as propostas, representadas pelos acordos alcançados livre e discursivamente pelos cidadãos, que darão ensejo à criação de leis com validade universal.⁶⁹

É quase desnecessário assinalar que os meios de comunicação social são alçados a uma posição destacada quando se toma como base a visão de democracia habermasiana. Se Habermas pretende a democratização a partir da formação livre, baseada na razão comunicativa, de vontade e opinião dos cidadãos sobre temas políticos a influenciar o poder administrativo do Estado, é evidente que, com a constatação de que a mídia de massa exerce papel importante na luta por influência que toma lugar na esfera pública,⁷⁰ o desenvolvimento democrático passa pela existência de meios de comunicação social que atuem de modo não ofensivo aos fundamentos racionais comunicativos (inclusivos, por excelência) associados à discussão de temas políticos que se dá na esfera pública.

Assim, nota-se que a constituição de uma esfera pública substancialmente democrática exige uma mudança interpretativa em relação ao direito que se atribui, nesse contexto, aos indivíduos e à sociedade como um todo.

2.2 Meios de comunicação como estruturas de poder e a importância da regulação

Tradicionalmente, o poder é abarcado como algo que é desempenhado por um agente capaz de impor sua vontade a outrem, independentemente da sua anuência. Esse entendimento tradicional está essencialmente ligado à ideia de liberdade, ou melhor, de restrição da liberdade individual pela dominação de um indivíduo por outro.

Nesse sentido, Max Weber apresenta um clássico conceito de poder ao asseverar que: “poder significa toda probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”.⁷¹ Ou melhor, é a probabilidade de que uma ordem com um determinado conteúdo específico seja seguida por um dado grupo de pessoas. Em síntese o poder é uma causação social intencionada.⁷² Em termos jurídicos, o poder constitui a “capacidade que um sujeito tem de condicionar,

⁶⁹ PEREIRA, Mozart S. Democracia, legitimidade e capitalismo: para uma crítica da teoria jurídico-política de Habermas..., p. 107-108.

⁷⁰ HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade..., p. 95-97.

⁷¹ WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB. 2 v., 1999, p. 33.

⁷² STOPPINO, Mario. Autoridade. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.) **Dicionário de política**. 6. ed. Brasília: Unb, 1994. p. 935.

restringir ou eliminar a liberdade de outrem em uma determinada esfera ou âmbito da vida”.⁷³ Há, pois uma implicação lógica entre as categorias “poder” e “liberdade”, no sentido de que, se A exerce poder sobre B, então B não é, nessa relação específica, livre.⁷⁴ Bobbio adota uma classificação tripartite do poder, distinguindo entre poderes econômico, ideológico e político. Todos os três se baseiam numa distribuição desigual de recursos, a qual, em última análise, confere ao vínculo estabelecido pelos sujeitos as características de uma relação de dominação/subordinação. No ideológico, à posse de conhecimentos ou informações. No político, à dos meios de constrição física.⁷⁵

O poder ideológico assume a forma de manipulação quando seu detentor consegue influenciar o comportamento alheio sem que a pessoa influenciada tenha a percepção do condicionamento de sua conduta. A manipulação informativa pode ocorrer pela omissão ou distorção de informações, com consequências sobre a linha de conduta do destinatário. Pode dar-se também pela completa supressão de determinados temas da pauta de discussão. Uma terceira modalidade é a veiculação incessante de determinadas informações, comprometendo a capacidade do indivíduo de analisar criticamente a realidade.

Esse exercício do poder ideológico é também objeto de estudo de pensadores marxistas, que o analisam a partir dos pressupostos filosóficos do prussiano. Louis Althusser, por exemplo, ao se debruçar sobre a definição do aparelho estatal em Marx e da centralidade da questão da reprodução das relações de produção, elabora uma consagrada teoria acerca dos Aparelhos Ideológicos do Estado.⁷⁶ Tais aparelhos, segundo Althusser, existem ao lado do aparelho repressivo do Estado e dele se diferenciam por algumas razões: primeiramente, porque são vários, enquanto o aparelho repressivo do Estado é uno; em segundo lugar, porque o aparelho repressivo do Estado pertence ao domínio público, e os aparelhos ideológicos, em sua maioria, se localizam no domínio privado; e por último, pelo fato de que funcionamento destes aparelhos se dá de modo “massivamente prevalente pela *ideologia*”, enquanto o aparelho de Estado funciona basicamente por meio da *repressão*.⁷⁷

⁷³ STEINMETZ, Vilson. **A Vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87.

⁷⁴ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 10. ed. Trad. Marco Aurélio Noogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 78.

⁷⁵ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política...*, p. 78.

⁷⁶ ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa: Editorial Presença, 1980. 3ª ed.

⁷⁷ ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado...*, p. 44-47.

Entre esses aparelhos ideológicos se encontra o da informação, que abrange, é claro, a imprensa e a radiodifusão. Ou seja, Althusser vê os meios de comunicação como aparelhos Ideológicos do estado, assim como a escola e o direito, entre outros.⁷⁸

Observa-se, no entanto, que Althusser situa os Aparelhos Ideológicos de Estado, majoritariamente, no domínio privado. Essa constatação pode causar, a princípio, estranheza. A explicação do autor sobre a questão parte de uma visão que se associa ao processo de “refeudalização” da esfera pública apontado por Habermas, mas que, por conta de um viés marxista mais evidente, ressalta os aspectos relacionados à luta de classes. Assim, para Althusser, “o Estado, que é o Estado da classe dominante, não é público nem privado, é pelo contrário a condição de toda distinção entre público e privado”.⁷⁹ Instituições privadas podem perfeitamente funcionar, nessa lógica, como Aparelhos Ideológicos do Estado, até porque a ideologia propagada é a *ideologia dominante*, ou seja, a ideologia da *classe dominante*, que é a classe que detém o poder do Estado.⁸⁰

É interessante notar, neste ponto, como Althusser vê os aparelhos ideológicos (logo, também a imprensa e os outros meios de comunicação) como um possível *local* da luta de classes, no qual as classes exploradas podem, de certa forma, exercer resistência e se exprimir (o que é muitíssimo mais complicado no que se refere ao aparelho repressivo de Estado).⁸¹

Gramsci, que trabalha com a mesma base teórica marxista, vê a imprensa como a parcela “mais considerável e mais dinâmica” da estrutura ideológica da classe dominante, que opera na *sociedade civil*. Essa estrutura, para o filósofo italiano, consiste na “(...) organização material voltada para manter, defender e desenvolver a ‘frente’ teórica ou ideológica”,⁸² e influi na formação da opinião pública.

Para Gramsci, os meios de comunicação de massa, ao influenciarem a opinião pública, agem muitas vezes como verdadeiros partidos políticos pela seleção das informações a serem transmitidas e o enfoque que lhes será dado. Dessa maneira, a grande mídia contribui para a disseminação de determinadas visões de mundo e, mais que

⁷⁸ ALTHUSSER, Louis. Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado..., p. 44.

⁷⁹ ALTHUSSER, Louis. Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado..., p. 45-46.

⁸⁰ ALTHUSSER, Louis. Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado..., p. 48.

⁸¹ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 78.

⁸² GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere..., p. 78.

isso, são capazes de produzir consensos sobre questões de seu interesse ou só de seus anunciantes.⁸³

Os reflexos dessa influência sobre a formação da vontade estatal são evidentes. Os meios de comunicação produzem uma “cultura integracionista”, a qual, ainda que se pretenda apolítica, outra coisa não representa senão mais ideologia política e, como salientado por Habermas, as plataformas dos próprios partidos políticos acabam muitas vezes se ajustando a ela. Para o autor, essa situação já basta para se tornar imperativa a sujeição dos meios de comunicação a exigências de natureza semelhante àsquelas válidas para o poder estatal:

Mesmo o jornalismo político deve, como todas as instituições que exercem uma influência privilegiada, de modo demonstrativo ou manipulativo, na esfera pública, por sua vez estar subordinado ao mandamento democrático de ser abertamente público. Seja como for que isto se coloque juridicamente, sob o aspecto sociológico tais exigências colocam em discussão o relevante aspecto de uma democratização de organizações sociais cuja atividade se relacione com o Estado. **Não só os órgãos do Estado, mas todos as instituições da imprensa atuantes na esfera pública política estão, neste caso, presas ao mandamento da “publicidade”, pois o processo da transformação do poder social em político precisa tanto de crítica e controle quanto o exercício legítimo do poder político sobre a sociedade.**⁸⁴

O caráter público dos meios de comunicação também é acentuado por Hidalgo, para quem eles, em lugar de serem veículos de expressão dos pontos de vista de seus controladores, devem desempenhar o papel de foro de discussão da sociedade. Segundo esse autor, a fórmula de separação de poderes descrita por Montesquieu é insuficiente para assegurar, nas presentes condições, o exercício balanceado do poder e os controles recíprocos. As limitações e regulações constitucionais do poder não podem se ater ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário, mas devem abranger também o poder ideológico de influenciar o processo eleitoral.⁸⁵

Uma democracia precisa ter mecanismos de controle do poder para evitar que seu acúmulo excessivo subverta a própria existência do processo político que lhe é característico, aniquilando as liberdades públicas cujo exercício é inerente ao processo de organização, obtenção e utilização desse poder.

⁸³ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa..., p. 244.

⁸⁴ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa..., p. 244.

⁸⁵ HIDALGO, Enrique. **Medios o democracia: el impacto de los medios de comunicación sobre la división de poderes**. Buenos Aires: Ed. Colihue, 2005, p. 105.

Ao se reconhecer o papel central dos meios de comunicação de massa numa sociedade democrática, e da influência no poder político que se pode daí derivar, é inevitável concluir que uma concentração excessiva desse poder, em âmbito privado, pode distorcer o processo político e limitar significativamente a participação que os demais cidadãos podem almejar possuir no espaço público. Um exemplo notório desse fenômeno é a ascensão de Berlusconi ao poder na Itália,⁸⁶ que indicou que mesmo as democracias com economias avançadas tendem a ser afetadas por essa distorção.

Dessa maneira, os oligopólios comunicativos e o acesso desigual aos meios de comunicação, na extensão de sua influência sobre o processo eleitoral e as decisões governamentais, viciam a própria legitimidade do sistema político, por comprometerem o caráter democrático de formação da vontade estatal. Assim, o problema não consiste na pretensão em si de influenciar a opinião pública e o poder político, mas na concentração de propriedade que produz monopólios ou oligopólios comunicacionais que limita a possibilidade de expressão das variadas correntes de opinião da sociedade.⁸⁷ Nesse sentido, com o oligopólio dos meios de comunicação efetuando uma “ditadura” do discurso único e com o voto se tornando o único, ou mais importante, modo de participação popular nas decisões políticas, tem-se a consumação da morte do ideal da soberania popular.

A constituição de grandes empresas de comunicação inverte, em certo sentido, a equação liberal que apresentava o Estado como uma força, capaz de subjugar os meios de comunicação. Sob essa perspectiva, aduziu o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130:

O poder da imprensa hoje é quase incomensurável. Se a liberdade de imprensa, como antes analisado, nasceu e se desenvolveu como um direito em face do Estado, uma garantia constitucional de proteção de esferas de liberdade individual e social contra o poder político, hodiernamente talvez a imprensa represente um poder social tão grande e inquietante quanto o estatal. E extremamente coerente, nesse sentido, a assertiva de Ossenhuhl quando escreve que “hoje não são tanto os *media* que têm de defender a sua posição contra o Estado, mas, inversamente, é o Estado que tem de acautelar-se para não ser cercado, isto é, manipulado pelos *media*”.⁸⁸

⁸⁶ “Berlusconi é dono de três redes de TV, responsáveis por 43% da audiência, além da maior editora italiana, a Mondadori, que publica um terço dos livros, 38% das revistas e o gigantesco *Il Giornale*. Dessa forma, o grupo ou a família Berlusconi detém 60% de toda a verba publicitária italiana”. OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. Ave Berlusconi, imperador da mídia”. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/ave-berlusconi-imperador-da-midia/>>. Acesso em 10 de Junho de 2016.

⁸⁷ HIDALGO, Enrique. Medios o democracia: el impacto de los medios de comunicación sobre la división de poderes..., p. 103.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n 130**. Arguente Partido Democrático Trabalhista Arguido Congresso Nacional. Relator: Celso Britto. Acórdão

Consequentemente, como qualquer outro tipo de poder numa democracia, aquele detido pelos meios de comunicação social também precisa ser objeto de regulação e limitação, visando a evitar sua concentração excessiva e os abusos que daí derivam, os quais podem comprometer a própria sustentabilidade da democracia e seus mecanismos de legitimação baseados numa ampliação das possibilidades de participação dos cidadãos. Além disso, do ponto de vista ideal, o controle desse poder acabará também por permitir que os meios de comunicação social como um todo possam melhor exercer as funções de verificação e filtragem. A manipulação desse processo, em vista da promoção de certos objetivos e pessoas, tende a ser relativizada num contexto onde há dispersão de poder e pluralidade de fontes.

2.3 Principais obstáculos para a concretização dos direitos da comunicação no Brasil

Analisados o conceito, a abrangência e a importância dos direitos da comunicação dentro de um regime democrático, e mesmo para a consecução deste, cabe agora verificar quais são os principais obstáculos para a sua plena efetivação no atual cenário comunicacional brasileiro, bem como apontar alguns meios jurídico-processuais capazes de concretizar tais direitos para que se avance na democratização da comunicação.⁸⁹

Especificamente no caso brasileiro, que, pelas razões que se colocará, constitui um péssimo exemplo no que se refere ao respeito aos direitos da comunicação, diversos obstáculos de difícil superação se colocam à sua concretização, uma vez que o cerceamento deste direito envolve fatores históricos e interesses políticos e econômicos.

Cumprido, portanto, a enumerar alguns destes empecilhos, para que se possa, posteriormente, identificar maneiras de superá-los.

a) Concentração, monopólio e oligopólio na mídia brasileira

proferido em 05.11.2009. Publicado em 06.11.2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 10 de Junho de 2016.

⁸⁹ Cabe destacar que o presente trabalho deu maior centralidade ao meio televisão, pela sua premência no cenário da concentração, por seu papel como principal fonte de receitas dos grupos de mídia (que, em boa parte dos casos, controlam também emissoras de rádio) e por ser o veículo mais consumido no Brasil. A pesquisa sobre hábitos publicada pela Secretaria da Comunicação da Presidência da República - Secom, em 2015, revela que 95% da população declaram ver TV, sendo 73% diariamente, enquanto apenas 55% dizem ouvir rádio (30% diariamente).

O excessivo domínio do setor privado, em prejuízo da harmonia entre setor privado, estatal e público previsto na Constituição de 1988 é, possivelmente, o aspecto mais essencial da concentração dos meios de comunicação no Brasil a se observar, pois o esmagador predomínio das agentes do mercado determina o arcaboço da comunicação que conhecemos atualmente no país.

No Brasil a mídia de massa nasceu e, historicamente, se consolidou como privada, baseada em monopólios. Atualmente apenas seis redes privadas nacionais de televisão aberta e seus 138 grupos regionais afiliados controlam 667 veículos de comunicação. Seu vasto campo de influência se abrange por 294 emissoras de televisão VHF que compreendem mais de 90% das emissoras nacionais. Somam-se a elas mais 15 emissoras UHF, 122 emissoras de rádio AM, 184 emissoras FM e 50 jornais diários.⁹⁰

A Rede Globo engloba hoje 123 emissoras, em 5.490 municípios (98,56%) e atinge 202.716.683 habitantes (99,51%). Dessas concessões, apenas cinco são próprias do Grupo Globo, sendo que 118 são de outros grupos.⁹¹

A rede SBT possui no total 114 emissoras de televisão e cobre 97% do território, 190 milhões de pessoas. Verifica-se uma grande semelhança entre esses números e os da rede líder, porém essa semelhança não representa uma assimetria de poder de mercado existente. A Rede Record fica também muito próxima desse cenário com suas 108 emissoras, cobrindo 93% do território nacional.⁹²

Por sua vez, Rede Bandeirantes de Televisão possui 49 emissoras, 14 próprias, e cobre 3.572 municípios, atingindo 181 milhões de habitantes (89% da população). Já a RedeTV! possui 40 emissoras, 5 próprias, e pela EBC – Empresa Brasil de Comunicação, que envolve 50 emissoras de TV, sendo 4 próprias.⁹³

Essa lógica de dominação privada da comunicação, que se aplicou antes mesmo do advento da TV ao Brasil na década de 50, balizou a forma de concentração que se observa no país e configura ser o seu traço mais ressaltante. Importante destacar, que esse fenômeno não representou a única alternativa possível, pois nessa época, na Europa pré-neoliberal, imperava o monopólio estatal da radiodifusão, demonstrando que não havia um único caminho para o setor.

⁹⁰ DONOS DA MÍDIA. **O mapa da comunicação social.** Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/inicial>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

⁹¹ DONOS DA MÍDIA. O mapa da comunicação social.

⁹² DONOS DA MÍDIA. O mapa da comunicação social.

⁹³ DONOS DA MÍDIA. O mapa da comunicação social

Outros números que simbolizam a concentração da propriedade no setor de radiodifusão é o tamanho do patrimônio monetário dos chamados “Donos da Mídia. Os irmãos Marinho (Globo), os três filhos de Roberto Marinho, aparecem com destaque no ranking da revista Forbes de empresários brasileiros mais ricos em 2015. Somando o patrimônio dos três irmãos (R\$ 23,8 bilhões cada), eles ficam atrás apenas dos donos da AB Inbev (R\$ 83,7 bilhões), embora separados ocupem o 5º lugar. Edir Macedo (Record), segundo do setor na lista, possui fortuna estimada em R\$ 3,02 bilhões, ocupando a 74ª posição. Por sua vez, Silvio Santos (SBT) detém R\$ 2,01 bilhões, ocupando a 100ª posição. O setor de mídia brasileiro é, dessa maneira, o 8º mais significativo em um ranking de 13 setores liderado por indústria, bancos e alimentos.⁹⁴

Boa parte dessa enorme riqueza do setor comunicacional brasileiro origina-se do fato de a televisão ter se convertido na grande protagonista da indústria cultural brasileira, convergindo a maior parte do bolo publicitário. Conforme a pesquisa InterMeios, a TV brasileira concentrou 67,5% de toda a verba publicitária do país, enquanto o rádio apenas 4%. Para efeitos de comparação, nos EUA, em 2012, esses números foram respectivamente 38% para a TV e 10,6% para o rádio.⁹⁵ Tem aumentado a concorrência da TV paga e da internet, mas a televisão prevalece com índices acentuados de crescimento e lidera isolada o mercado. Sua cota no total das verbas publicitárias ampliou de 64,7% em 2012 para 66,5% em 2013, acumulando R\$ 21,4 bilhões, um valor 9,8% maior do que no ano anterior. O rádio, por exemplo, cresceu 10,4% em 2013, tendo arrecadado R\$ 1,31 bilhão e mantido sua participação no bolo publicitário na casa dos 4%.⁹⁶

Em 2013, o bolo publicitário brasileiro aplicado em mídia, descontada a inflação de 5,9% auferida pelo IPCA, cresceu 0,5%. Porém, num período de dez anos (entre 2003 e 2013) o mercado de publicidade cresceu 193%, o que ajudou a consolidar ainda mais o fenômeno de concentração no setor, tendo em vista que a distribuição dessa verba é extremamente desigual.

Somado a isso, nos últimos anos, ao invés de destinar as verbas públicas em políticas que dirijam à repartição equilibrada dos recursos e que provoquem a diversidade e pluralidade, os contínuos governos, responsáveis pela maior parte do volume de anúncios

⁹⁴ FORBES. **20 maiores bilionários do Brasil.** Disponível em: <http://www.forbes.com.br/listas/2015/08/20-maiores-bilionarios-do-brasil>. Acesso em: 10 de junho de 2016.

⁹⁵ ABERT. **As receitas da indústria de radiodifusão** Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/dados-do-setor/estatisticas/faturamento-do-setor>. Acesso em: 10 de junho de 2016

⁹⁶ Os números do Anuário de Mídia 2015 são aproximados daqueles apresentados pela pesquisa InterMeios citada pela ABERT.

publicitários, aplicam a maior parte da verba de publicidade oficial nos veículos que controlam o mercado. Dessa forma, o Estado ajuda a sustentar política e economicamente a concentração.

Segundo o levantamento divulgado no blog do jornalista Fernando Rodrigues, o governo federal desembolsou, em 2013, R\$ 625 milhões apenas com publicidade publicada pela Globo (39% do total gasto com TV), enquanto a Record recebeu R\$ 243,5 milhões (15%) e o SBT, R\$ 182,3 milhões (11%). Observando que o lucro líquido da Globo, no mesmo ano, foi de R\$ 2,5 bilhões, o total do introduzido pelo governo somente na TV equivale a 25% desse lucro.⁹⁷

Apenas os governos federais liderados pelo PT (2003-2014) investiram um total de R\$ 6,24 bilhões na Globo, R\$ 2 bilhões na Record e R\$ 1,6 bilhões no SBT. O montante do gasto com a TV Globo quase dobrou em 2013 sem comparação com os últimos anos FHC, porém se em 2002 a emissora obteve um total de 52% do que foi gasto com TV, no fim do primeiro mandato Dilma (2014) esse total foi reduzido para 36%. O ápice dessa política desequilibrada se deu no primeiro ano do governo Lula, quando esse número chegou a 59%.⁹⁸

Os principais agentes federais culpados por essa política de consolidação do oligopólio via mercado têm sido as empresas estatais, que detêm relativa autonomia frente ao poder exercido diretamente pelo Executivo. Em 2013, por exemplo, representou cerca de 77% do total da verba publicitária federal investida em TV.⁹⁹

Esses dados apontam um aspecto da relação entre Estado e o oligopólio, que praticamente faz desaparecerem as afiliadas e aquelas que não participam de uma rede. Os cinco maiores grupos concentram, em média, 82% da verba oficial de publicidade de TV. A maneira de redistribuição do montante no interior das redes (se existe) é feita de forma indireta, sem transparência. Os números são reveladores do papel que os governos federais exercem na reprodução da concentração e da disparidade entre o poder das cabeças-de-rede e das afiliadas, ainda que estas signifiquem parte fundamental da estratégia de mercado daquelas. Demonstram, também, que embora não exista um

⁹⁷ POSSEBON, S. **Grupo Globo lucra R\$ 2,36 bilhões em 2014, 6% a menos em relação a 2013** Teletime, 10 junho de 2015. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/teletime/24/03/2015/grupo-globo-lucra-r-236-bilhoes-em-2014-6-a-menos-em-relacao-a-2013-2/>>. Acesso em: 31 de julho de 2016

⁹⁸ CARTA CAPITAL. **Publicidade federal: Globo recebeu R\$ 6,2 bilhões dos governos Lula e Dilma.** Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/midiatico/emissoras-de-tv-receberam-mais-de-r-10-8-bilhoes-publicidade-federal-7609.html>. Acesso em: 31 de julho de 2016.

⁹⁹ DONOS DA MÍDIA. **O mapa da comunicação social.**

reconhecimento legal, jurídico ou oficial da existência das redes, existe um reconhecimento prático por parte do Estado brasileiro, que negocia principalmente com as cabeças-de-rede.

Os governos estaduais também estimulam esse quadro. Apesar dos dados da distribuição por veículo não se achem sistematizados, o gasto geral nos dá alguma noção de como o setor é influenciado pelos governos locais, sobretudo em períodos de campanha eleitoral. Apenas o governo Geraldo Alckmin, em São Paulo, por exemplo, reservou um orçamento de R\$ 226 milhões para gastos gerais com publicidade, em 2013. Seu antecessor, José Serra, gastou R\$ 311,7 milhões em 2009.¹⁰⁰

Os índices de audiência também revelam a assimetria da concentração no interior do oligopólio de televisão. Conforme os números do Anuário de Mídia 2015,¹⁰¹ enquanto a novela da Rede Globo com maior média de audiência em 2013, “Amor à Vida”, atingiu 37,96% dos domicílios, os programas de maior sucesso dos adversários abrangeram uma média de 11,47% (Record), 10,12% (SBT), 6,9% (Band) e 2,11% (Rede TV!). Parte deste resultado é fruto de um processo de longo prazo, que expandiu, expressivamente, as barreiras à abertura de novos concorrentes no mercado brasileiro de radiodifusão.

A denominada “barreiras à entrada” são atributos socioeconômicos postos frente aos entrantes potenciais que configuram um oligopólio. Em estudo clássico sobre o mercado de televisão aberta, César Bolaño conceituou essas barreiras em termos de um “padrão tecnoestético”, conhecido popularmente como “Padrão Globo de Qualidade”.¹⁰²

Enquanto na fase antecedente da TV havia maior mobilidade no mercado, pois os empecilhos à entrada “limitavam-se à possibilidade de se conseguir ou não uma concessão para a instalação da emissora”, o quadro muda “no início da década de 1970 quando, já tendo o domínio incontestado do mercado, a Rede Globo passa a afeiçoar o padrão competitivo conforme seus interesses de empresa líder, arquitetando fortes barreiras restritivas da concorrência interna e da concorrência potencial, concretizando o seu poderio e definindo os termos da concorrência no setor”.¹⁰³

A composição de uma configuração de rede nacional a partir da infraestrutura edificada pela Ditadura, da racionalização administrativa da emissora e da injeção do capital estrangeiro advindo da americana *Time-Life* privilegiou o Grupo Globo e propiciou as

¹⁰⁰ BOGHOSSIAN, B.; DUALIBI, J. **Alckmin ‘vitamina’ orçamento e quer gastar 26% a mais** Estadão, 10 jun 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,alckmin-vitamina-orcamento-e-quer-gastar-26-a-mais,995122>

¹⁰¹ ANUÁRIO DE MÍDIA. Pesquisas 2015 São Paulo: Meio de Mensagem, 2015.

¹⁰² POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio** São Paulo: Hucitec, 1990, p. 97.

¹⁰³ BOLAÑO, C. R. S. **Mercado brasileiro de televisão** 1ª.ed. Aracaju: UFS, 1988, p. 76.

condições em que se colocaram as barreiras à entrada no setor de radiodifusão. O novo padrão, referência para as concorrentes que também conseguiram se estabelecer, estava afinado com a solidificação do capitalismo monopolista no Brasil, que integrou os mercados regionais sob o jugo do eixo São Paulo-Rio de Janeiro.

Os parques produtivos locais foram diminuídos nas décadas de 70 e 80, enxugando os custos das emissoras que se tornaram, a partir de então, afiliadas, perdendo parte considerável da sua autonomia, especialmente no que diz respeito à definição dos conteúdos veiculados. As cabeças-de-rede passaram a prover praticamente toda a programação e as emissoras de televisão fora do eixo São Paulo-Rio de Janeiro disponibilizavam seus pequenos mercados de anunciantes e seus telespectadores. Formava-se, assim, um mercado caracterizado por uma alta concentração horizontal (domínio por um agente) e pela integração vertical (controle dos diferentes momentos de uma mesma cadeia produtiva por um agente).

Desde então, para entrar neste mercado, uma nova emissora tem que se integrar a uma cadeia existente ou investir para atingir os níveis tecnoestéticos exigidos pelo oligopólio (além de enfrentar no plano sociopolítico os interesses de uma classe já organizada em associação). Ambos caminhos exigem investimentos vultosos, mas a opção de não partir para a competição aberta se mostra sedutoramente menos dispendiosa.

Além do fato de pouquíssimos grupos exercerem controle direto sobre dos maiores meios de comunicação de massa nacional, as cinco famílias da grande mídia brasileira (Abravanel (SBT), Civita (Abril), Frias (Folha), Marinho (Globo), Mesquita (O Estado de São Paulo), e Saad (Band)¹⁰⁴ controlam também, indiretamente, diversos outros veículos, consolidando assim, através da propriedade cruzada, suas posições hegemônicas no cenário comunicacional brasileiro.

Isso se dá, por exemplo, através do controle exercido pelo Grupo Globo não só ao maior canal de televisão aberta do país (e um dos maiores do mundo), mas também de operadoras de TV por assinatura e de jornais e revistas de grande circulação. De igual maneira, grandes portais de internet estão ligados diretamente a grandes jornais, como por exemplo, o Universo Online – UOL, controlado pelo grupo Folha (do jornal Folha de São Paulo).¹⁰⁵

¹⁰⁴ DONOS DA MÍDIA. **O mapa da comunicação social.**

¹⁰⁵ INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Liberdade de expressão no Brasil: um breve relato sobre o estado-da-arte, tendências e perspectivas.** Acesso em: 10 de junho de

Assim, resta evidente a constatação de que, no Brasil, a existência de múltiplos meios de distribuição de informação em nada garante a pluralidade do teor desta informação, uma vez que pouquíssimas pessoas e grupos estão à frente da produção dos seus conteúdos.

b) A dominação político-ideológica, o patrimonialismo e o discurso único da mídia

O padrão privado, comercial e oligopolista de radiodifusão se estabeleceu de forma integrada ao capitalismo monopolista brasileiro, consolidado pela Ditadura Civil-Militar, que promoveu a indústria de bens de consumo duráveis e semiduráveis, mantendo um sistema político-econômico conservador e socialmente excludente de amplos setores de baixa renda. Estabeleceu-se, entre os anos 60 e 80, um tipo de dominação marcado pela estética da mercadoria, baseado na promoção do consumo concentrado nos estratos de renda mais altos, na hipertrofia do espaço reservado ao entretenimento, na reprodução dos discursos oficiais e com pouco espaço para a expressão da diversidade social e de pontos de vista.

O projeto de modernização conservadora implementado pelas elites brasileiras operou um “filtro ideológico”,¹⁰⁶ que selecionou os indivíduos e grupos mais afinados com o projeto desenvolvimentista autoritário e expeliu dissidentes, como aconteceu, por exemplo, com o grupo janguista da TV Excelsior, e agentes menos confiáveis aos olhos da aliança de classes no poder, como foi o caso do Condomínio Associado. Prova disto, a Ditadura favoreceu o grupo Globo ao não o punir por ter contrariado a Constituição e se associado ao capital estrangeiro do grupo *Time-Life*, enquanto seus concorrentes menos alinhados se afundavam em dívidas.¹⁰⁷

As redes nacionais se mostraram adequadas ao projeto de integração definido pela ideologia política de Segurança Nacional perpetrada pela Ditadura. Formaram-se, sobretudo na década de 70, com a construção da infraestrutura de telecomunicações pelo governo brasileiro. O primeiro programa gerado em rede foi o Jornal Nacional, em 1969, quatro anos após a inauguração da TV Globo e transmitido via Embratel.¹⁰⁸

Embora a dominação esteja diretamente relacionada à concentração de recursos econômicos – e, no caso do mercado de televisão, os altos investimentos exigidos reforcem

¹⁰⁶ CAPPARELLI, S. **Televisão e capitalismo no Brasil** Porto Alegre: L&PM, 1982, p. 165.

¹⁰⁷ MEMÓRIA GLOBO. **Caso TimeLife**. Disponível em: <<http://memoriaglobo.globo.com/acusacoes-falsas/caso-time-life.htm>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

¹⁰⁸ O GLOBO. **Apoio editorial ao golpe de 64 foi um erro**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/apoio-editorial-ao-golpe-de-64-foi-um-erro-9771604>. Acesso em 10 de junho de 2016.

essa relação –, ela não pode ser interpretada como seu mero reflexo. A seleção direta de um grupo restrito pelos sucessivos governos, por meio da política de outorgas e de mecanismos indiretos de regulação do setor (empréstimos, fiscalização, isenções etc.), imprime um perfil político discricionário à conformação do sistema brasileiro de comunicação, jamais rompido ou contrariado, embora com frequência venha a ser justificado a partir do discurso tecnocrático da adequação técnica eficiente.

Além da Globo, os poucos indivíduos e grupos selecionados pela Ditadura, ou que já existiam e passaram pelo filtro da ideologia da Segurança Nacional, conformaram basicamente a burguesia radiodifusora que domina o setor até hoje. Esse grupo só vai se ver desafiado, recentemente, pela invasão do capital estrangeiro no setor de TV paga e de internet, dada a convergência dos mercados, e pelo fortalecimento das igrejas cristãs na radiodifusão.

Além do processo de distribuição de outorgas fundado em um projeto de desenvolvimento conservador, o sistema brasileiro é marcado também pelo patrimonialismo. José Sarney (MA), Antônio Carlos Magalhães (BA) e Tasso Jereissati (CE) são considerados, com frequência, exemplos extremos de como, em alguns casos, a posição no interior do Estado (política) foi decisiva para a inserção no sistema nacional de comunicação. Posicionados privilegiadamente, esses políticos se valeram de seus cargos para distribuir (e receber) outorgas entre correligionários e negociar acordos com os grupos de comunicação mais poderosos do país, além deles mesmos receberem outorgas. Em 1991, a TV Mirante (MA) tomou da sua concorrente, a TV Difusora, o lugar de afiliada à Rede Globo. O mesmo aconteceu, em 1987, com a TV Bahia, para o desgosto dos proprietários da TV Aratu. Em 1991, foi inaugurada a TV Jangadeiro, afiliada ao SBT no Ceará.

O vínculo entre a concentração do poder político direto e dos meios de produção ideológica pelos mesmos indivíduos não é um fenômeno da história passada. Apesar da proibição expressa no Artigo 54 da Constituição¹⁰⁹, 44 dos 594 congressistas (senadores e deputados federais) da atual legislatura (2015-2016) possuem outorgas de radiodifusão em

¹⁰⁹ “Artigo 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; (...)

Artigo 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior”.

seu nome.¹¹⁰ Esses são apenas os documentados, não englobando os que se utilizam de intermediários. Esse número aumentaria bastante se o levantamento abrangesse também as casas legislativas estaduais e municipais, assim como os Poderes Executivos.

Além disso, esse pequeno grupo social, que atua diretamente no ramo da radiodifusão, já se reconhece como classe desde antes da conformação das atuais redes de televisão. A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) foi criada, em 1962, com o objetivo imediato de derrubar os 52 vetos do Presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações. Seu êxito nessa empreitada demonstrou a força desse setor, que conseguiu, às vésperas da votação no Congresso, reunir representantes de 213 empresas de radiodifusão. Na virada do milênio, por divergências relacionadas à competição oligopolista¹⁴, a representação se dividiu, com a criação da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), em 2005, coordenada pelos Saad, e da Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABRATEL), em 1999, comandada pela Igreja Universal do Reino de Deus. A ABRA se unifica em 2015 com a ABERT, sob a presidência do diretor-geral do SBT, Daniel Pimentel Slaviero.

Mais um grave problema que a concentração dos meios de comunicação acarreta para o regime democrático e para o pluralismo da informação é fenômeno do discurso único da mídia. Esse fenômeno representa um sistema de reprodução de informações e pontos de vista que compartilha as mesmas fontes, agenda os mesmos temas e legitima os mesmos pontos de vista, no geral, com informações e declarações hegemônicas pelas classes dominantes. Os programas jornalísticos se alimentam de informações das agências de notícias que oligopolizam o mercado mundial e nacional, das grandes empresas de assessoria de imprensa e das assessorias do Estado.

Desta maneira, a escolha do teor do que será veiculado, reflete a escolha do que convém que componha o imaginário popular e a pauta pública, e daí provém o poder dos meios de comunicação de massa enquanto “formadores” de opinião: eles não retratam, na verdade, os interesses, os valores culturais, as necessidades e as opiniões do público, eles os produzem (ou, ao menos, contribuem fortemente para tanto).

Disso tudo resulta um processo de homogeneização cultural e uniformização da informação da sociedade, pois, uma vez que uma minoria escolhe o que será disponibilizado ao conhecimento de uma maioria, o que se tem é uma “comunicação” uniformemente descendente.

¹¹⁰ DONOS DA MÍDIA. **O mapa da comunicação social.** Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/inicial>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

Consequentemente, os conteúdos que predominam na grande mídia têm os claros propósitos desestimular o pensamento crítico, calar expressões de dissenso e emudecer vozes divergentes ou contestadoras, pelo que amortizam e distorcem a representação de determinados grupos sociais e culturas minoritárias, o que, em última instância, consiste na tentativa de “regular a opinião social através de critérios exclusivo de agendamento dos temas que merecem ênfase, incorporação, esvaziamento ou extinção.”¹¹¹

Com tudo isto, percebe-se que a informação, que poderia e deveria contribuir para fortalecer a democracia e auxiliar na proteção do pluralismo e da dignidade da pessoa humana, acaba, com frequência, por afrontá-los, uniformizando a sociedade e silenciando vozes de grupos supostamente minoritários.

¹¹¹ RODRIGUES, Diogo Moysés. **Direito humano à comunicação**: igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, p. 64.

3 O ESTADO DAS COISAS NO BRASIL E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

3.1 Ausência de regulação: uma omissão inconstitucional

No que tange às afrontas aos direitos da comunicação no Brasil, cumpre esclarecer que as maiores complicações se referem não ao descumprimento direto das previsões normativas, mas à pura ausência destas e à dificuldade de se promulgar quaisquer leis que visem regular a área.

Ocorre que, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu capítulo dedicado à Comunicação Social, especificamente entre os artigos 220 e 224, uma série de princípios que deveriam ser observados pelos comunicadores, mas deixou a cargo da legislação infraconstitucional estabelecer requisitos para que eles fossem observados e promulgar regras para a fiscalização de seu cumprimento.

O capítulo é inaugurado com o artigo 220, cujo *caput* traz a liberdade de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e de informação, sem qualquer restrição. Os parágrafos 1º e 2º destacam a liberdade de informação jornalística (“observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”) e a vedação à censura. Quando há alguma espécie de restrição (§§ 3º e 4º), o tratamento enquanto exceção à regra é claro, e não se admite procedimento administrativo de caráter prévio para autorização de veiculação.

O parágrafo 5º estabelece que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”, atendendo a reivindicação antiga das entidades ligadas ao tema e demonstrando que o diagnóstico de concentração extrema no setor também foi realizado pelos parlamentares constituintes. Aqui, deve-se ressaltar as propostas estruturais – essenciais para o tema - que visam à “máxima dispersão da propriedade” como algo positivo no que tange à diversidade.

Por fim, o parágrafo 6º repete a tradição constitucional ao assegurar que “a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade”.

O artigo 221 prescreve, em quatro incisos, “princípios” a serem atendidos pela produção e pela programação das emissoras de radiodifusão. É a identificação, em sede constitucional, de “normas que promovem certos conteúdos e restringem outros”¹⁹¹, como explica Faraco. O primeiro inciso indica que se deve dar “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, e encontra-se genericamente regulamentado pela legislação infraconstitucional (Lei 4.117/62, art. 38, “d”, “e” e “h”, 39, 40

e 124; Decreto-lei 236/67, art. 16 e Decreto 52.795/63, art. 28). Os dois incisos subsequentes indicam a necessidade de nacionalização e regionalização da produção cultural e jornalística, e nesse ponto o tratamento legal é escasso (embora a parte final do inciso III fale em “percentuais estabelecidos em lei”). Quanto ao inciso IV, que estipula o “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”, há uma dificuldade de aplicação em razão do detalhamento dos conceitos envolvidos.

Tem-se, contudo, que, transcorridos mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal, tais normas não foram, ainda, devidamente regulamentadas. Assim, há uma clara ofensa aos mandamentos constitucionais, não por conta de alguma ação do Estado, mas sim por sua abstenção.

Nesse sentido, assinala-se uma categoria de inconstitucionalidade introduzida pela primeira vez no direito pátrio com o advento da Constituição de 1988: a inconstitucionalidade por omissão. Assim, quando o Poder Público se abstém de cumprir tais deveres, verdadeiras imposições constitucionais de agir, incorre na modalidade omissiva de inconstitucionalidade.

Conforme conceituação de Canotilho, a omissão inconstitucional significa que “o legislador não ‘faz’ algo que positivamente lhe era imposto pela constituição. Não se trata, pois, apenas de um simples negativo de ‘não fazer’; trata-se, sim, de não fazer aquilo a que, de forma concreta e explícita, estava constitucionalmente obrigado”.¹¹²

Porém, não é só o descumprimento de determinada norma constitucional impondo o dever de legislar que determina uma omissão inconstitucional, para tal caracterização é fundamental outro elemento: o decurso de tempo. Daí se afirma que o juízo da inconstitucionalidade por omissão traduz-se num juízo sobre o tempo em que deveria ser produzida a norma.¹¹³

Como dito anteriormente, inúmeras normas previstas do Capítulo V, da Comunicação Social, se encontram há mais de 20 anos sem receberem qualquer regulação. Nesse diapasão, para a caracterização da omissão inconstitucional desses dispositivos, resta apenas a demonstração do descumprimento de norma constitucional com a imposição de legislar.

¹¹² CANOTILHO, J. J. Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 331-332.

¹¹³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Efeitos da declaração de inconstitucionalidade. 5. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 367.

Dessa forma, cabe demonstrar as omissões inconstitucionais de tais dispositivos. A presente pesquisa se deteve especialmente nos dispositivos que determinam a proibição do monopólio e do oligopólio sobre os meios de comunicação (art. 220, §5º) e os princípios estruturantes da produção e a programação das emissoras de rádio e televisão (art.221), pois entende-se que tais dispositivos representam normas centrais para a democratização dos meios de comunicação social.

Quanto aos princípios elencados no artigo 221, a omissão inconstitucional é mais facilmente observada, pois apresenta literalmente uma imposição de legislar. Assim, basta uma rápida lida na Constituição Federal para tal comprovação:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

(...)

§ 3º Compete à lei federal:

(...)

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão **que contrariem o disposto no art. 221**, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

(...)

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

(...)

§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, **deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica**, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

Observa-se que em dois dispositivos, o artigo 220, §3º, II, e o artigo 222, § 3º, o constituinte prescreveu uma imposição ao legislador infraconstitucional de legislar norma específica que regule os princípios elencados no artigo 221. Assim, é fácil deduzir que as normas elencadas no art. 221 encontram-se em clara omissão inconstitucional.

Ademais, há também omissão legislativa inconstitucional em regular a proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social, de acordo com o previsto no art. 220, § 5º da Constituição Federal.

Diferentemente dos princípios elencados no artigo 221, o artigo 220, §5º, não apresenta uma imposição literal de legislar. No entanto, tal norma não é auto-aplicável, pois monopólio e oligopólio não são conceitos técnicos do Direito, mas sim são noções, mais ou menos imprecisas, da ciência econômica. Dessa maneira, é necessária uma regulação infraconstitucional que esclarece em que medida ocorre tais fenômenos. Nesse sentido, Fábio Konder Comparato, na ADO nº 10, argumenta:

43. Não é preciso grande esforço de análise para perceber, *ictu oculi*, que tal norma não é auto-aplicável. E a razão é óbvia: monopólio e oligopólio não são conceitos técnicos do Direito; são noções, mais ou menos imprecisas, da ciência econômica.

44. Com efeito, para ficarmos apenas no terreno abstrato das noções gerais, pode haver um monopólio da produção, da distribuição, do fornecimento, ou da aquisição (monopsônio). Em matéria de oligopólio, então, a variedade das espécies é enorme, distribuindo-se entre os gêneros do controle e do conglomerado, e subdividindo-se em controle direto e indireto, controle de direito e controle de fato, conglomerado contratual (dito consórcio) e participação societária cruzada. E assim por diante.

45. Quem não percebe que, na ausência de lei definidora de cada uma dessas espécies, não apenas os direitos fundamentais dos cidadãos e do povo soberano em seu conjunto, mas também a segurança das próprias empresas de comunicação social, deixam completamente de existir? Em relação a estas, aliás, de que serve dispor a Constituição Federal que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa e na garantia da livre concorrência (art. 170), se as empresas privadas de comunicação social não dispõem de parâmetros legais para agir, na esfera administrativa e judicial, contra o monopólio e o oligopólio, eventualmente existentes no setor?¹¹⁴

Assim, diante desse péssimo cenário de omissões legislativas inconstitucionais sobre dispositivos tão importantes para a democratização dos meios de comunicação social, apresenta-se uma pergunta vital para o entendimento do tema: quais as principais razões para tamanha inércia legislativa? Para responder essa pergunta é fundamental destacar o estreito vínculo entre parlamentares e veículos de comunicação de massa e, como consequência direta deste vínculo, a força do *lobby* dos grandes veículos midiáticos no Brasil, força esta que vem conseguindo evitar – ou, ao menos, amortecer muito – quaisquer tentativas de regulamentação do setor.

O que se tem é que, inequivocamente, quando se tenta impor alguma alteração ou limite à atividade destes meios, por menor que seja, e mesmo que a iniciativa se encontre amparada por expressa previsão legal e até constitucional, insurge a acusação de que se

¹¹⁴ CMI BRASIL - centro de mídia independente. **Comparato entra no Supremo com ação contra o PIG.** Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2010/10/479230.shtml>. Acesso em: 11 de junho de 2016.

estaria atentando contra a liberdade de expressão e buscando instituir censura à atividade informativa, em prejuízo dos direitos e garantias do cidadão.

Deste modo, o debate sobre a regulamentação do setor, antes mesmo de se tornar público (até porque só vem ao público o que interessa aos meios de comunicação de massa), submerge, ante a afirmação de que ela atentaria contra os pilares da estrutura democrática. A ausência de leis sobre o tema provém, portanto, da atuação do

(...) poder político dos próprios oligopólios, que não têm pudor de empunhar, quando conveniente, da bandeira da liberdade de expressão, mas por outro lado, atacam com vigor quaisquer iniciativas de criação de mecanismos de regulação do setor midiático, em que pese vários itens regulatórios estejam previstos na Constituição Federal.¹¹⁵

Necessário, neste momento, esclarecer que o aqui se entende por “regulação” não é controle do livre exercício da distribuição das informações que interessem à sociedade como um todo e das que atendam aos interesses das majorias e das minorias desta sociedade, mas sim “fornecer um modelo capacitador dentro do qual as mídias possam florescer e contribuir para a vida pública democrática e para o desenvolvimento humano, e ampliando a liberdade de expressão e o direito à comunicação”.¹¹⁶

Tem-se, entretanto, que os grandes grupos que controlam a mídia no Brasil utilizam-se de supostos atentados contra a liberdade de expressão e da afirmação de que se tentaria institucionalizar a censura para evitar a regulação por parte do Estado, sustentando que o próprio mercado deve regular a si mesmo e que a autorregulação basta para garantir uma informação democrática.

Infelizmente esse discurso é o que prevalece no atual cenário político e no Congresso Nacional.

3.2 Projetos de leis e propostas doutrinárias para a regulação da mídia

¹¹⁵ INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Liberdade de expressão no Brasil: um breve relato sobre o estado-da-arte, tendências e perspectivas**. Disponível em: http://www.intervozes.org.br/publicacoes/livros/artigo19_liberdadedeexpressaortf.pdf. Acesso em: 10 de junho de 2016.

¹¹⁶ RABOY, M. **Mídia e Democratização na Sociedade da Informação**. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005, p. 197.

Identificadas algumas violações aos direitos da comunicação e apontados exemplos de obstáculos que se colocam à democratização da comunicação, cabe, agora, enumerar as alternativas que vêm sendo propostas para que se transforme este cenário.

Neste sentido, existem algumas iniciativas, como a referida Carta de Brasília de 2005 e o Decreto Nº 7.037/2009, referente ao Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Ambos os documentos revelam extrema importância para o debate sobre o tema, principalmente por afirmarem expressamente o direito à comunicação e a democratização da comunicação como sendo condições imprescindíveis para a materialização de uma democracia efetiva, justa e igualitária.¹¹⁷

São, contudo, documentos deveras abstratos, sendo que apenas afirmam princípios, diretrizes e objetivos, pelo que, se por um lado têm o mérito de trazer o tema à pauta pública, por outro, não parecem aptos a viabilizar concretas mudanças na área.

Além desses documentos, o governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva deu pequenos passos, como a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a produção da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009 e a preparação de anteprojeto de lei pelo ex-Ministro da Secretaria de Comunicação Social Franklin Martins, que tratava sobre “controle social da mídia”. O anteprojeto, no entanto, foi suspenso pela Presidenta Dilma.

Apesar disso, o tema está em debate no Poder Legislativo. Em 11 de junho de 2015 foi promovida uma audiência pública sobre a regulação econômica dos meios de comunicação na Câmara dos Deputados. Na ocasião foram debatidos os Projetos de Lei nº 4.026/2004, de autoria do ex-Deputado Cláudio Magrão (PPS-SP), e nº 6667/2009, de autoria do Deputado Ivan Valente (PSol-SP).

O Projeto de Lei nº 4.026/2004 praticamente mantém o *status quo* do ambiente comunicacional no país. Isso se dá pela inexistência de norma que vede a propriedade cruzado no setor comunicacional. Além de não proibir, o projeto chega a dizer, em sua justificativa, que tal medida seria inconstitucional. No entanto, essa norma é fundamental para o controle econômico da mídia, principalmente no combate ao oligopólio do setor.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 6.667/2009 representa um modelo de regulação mais próximo do idealizado pela doutrina. Nele é encontrado um controle mais robusto,

¹¹⁷ BRASIL. Decreto-lei n.º 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

trazendo a proibição da propriedade cruzada na mídia, norma que por si só já caracterizaria um grande avanço na democratização dos meios de comunicação.

No entanto, ambos os projetos receberam parecer contrário do relator na Comissão, Deputador Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG). Ademais, o então Presidente da Casa, Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), também manifestou sua contrariedade, afirmando que “tentativas de controle dos meios de comunicação não prosperarão no Legislativo”.¹¹⁸

Quanto as propostas doutrinárias, Konder Comparato entende que a comunicação social, em se tratando de matéria de interesse público, não pode, de maneira alguma, ser controlada direta ou indiretamente por particulares, até por consistir em um mecanismo de participação democrática, que deve se prestar a diluir as fronteiras entre Estado e sociedade civil. Deste modo, afirma que a comunicação social deveria servir para a construção de uma democracia direta e para a superação do compromisso histórico firmado entre capitalismo e democracia representativa ao longo do século XIX. Para tanto, enumera alguns pontos que devem ser tomados como diretrizes de um novo modo de se pensar a comunicação:

“** Prioridade absoluta deve ser reconhecida à criação de rádios ou televisões públicas; (...) Estas últimas devem ser geridas pelo Estado, mas com a participação majoritária, em seus conselhos de administração, de representantes legítimos da sociedade civil.

** As entidades privadas de imprensa, rádio e televisão não podem se organizar como empresas capitalistas, mas devem funcionar sob a forma de associações ou fundações. (...) ** **Nenhuma empresa privada de comunicação pode possuir o controle, direto ou indireto, de mais de um veículo.**

** A concessão pública de funcionamento de entidades privadas de rádio e televisão, bem como a sua renovação, devem ser feitas sempre mediante licitação pública (Constituição Federal, art. 175), revogando-se o disposto no § 2º do art. 223 da Constituição [“A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal”].

** O Conselho de Comunicação Social, previsto no art. 224 da Constituição Federal, deve ser composto, metade por representantes dos veículos públicos de comunicação social e a outra metade por representantes dos veículos privados.

** Devem ser criadas ouvidorias populares para fiscalizar a atuação dos veículos de comunicação social, em todas as unidades da federação.

** **Além do direito de resposta tradicional, a lei deve instituir um direito de resposta para a defesa dos direitos coletivos e difusos (...)**

** **Além dos partidos políticos, devem poder exercer o chamado direito de antena (...)** as entidades privadas ou oficiais, reconhecidas de utilidade pública. Ou seja, elas devem poder fazer passar suas mensagens, de modo livre e gratuito, no rádio e na televisão, reservando-se, para tanto, um tempo mínimo nos respectivos veículos”.¹¹⁹

¹¹⁸ A notícia é do Estadão. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-diz-quetentativas-de-controle-da-midia-nao-prosperarao-no-parlamento,1701668>>. Acesso em: 30 de julho de 2016.

¹¹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **Liberdade, a farsa e a tragédia**. Disponível em:

Por sua vez, Gustavo Ferreira dos Santos é categórico na afirmação de que, para a consecução do direito à comunicação deve-se, antes de tudo, “*estabelecer critérios voltados a realizar na prática o que a Constituição expressou em princípios*”,¹²⁰ ou seja, promulgar leis que prescrevam expressamente parâmetros para o cumprimento das disposições previstas no Capítulo V – Da Comunicação Social – da Constituição Federal, nos termos adiante elencados. E isto porque, mesmo que não baste a mera positivação de normas para que se garanta a efetividade de direitos, este é, certamente, um mecanismo de extrema importância para que se possa reivindicá-los e zelar pela sua observação.

Deste modo, para o autor, a comunicação não poderá prestar-se à concretização dos direitos humanos sem que, por exemplo: (i) se promova a regulamentação da classificação indicativa de idade para a proteção do desenvolvimento da personalidade da criança e do adolescente; (ii) se estabeleçam normas concretas para a garantia da possibilidade de as pessoas e famílias defenderem-se contra abusos na programação de rádio e televisão; (iii) se regule a publicidade veiculada nos grandes meios de comunicação social, garantido que eles indiquem os potenciais malefícios que o uso dos produtos ali promovidos; (iv) se promulgue leis que garantam a harmonização da programação transmitida com valores morais, com a educação e com a cultura, devendo, portanto, predominar conteúdos de finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, *que se prestem* à promoção da cultura nacional e regional e estimulem a produção independente, dentre outros.¹²¹

Santos destaca, ademais, a necessidade de se garantir urgentemente, através da imposição de novas restrições e da fiscalização¹²² aos atuais proprietários dos veículos de comunicação, que se respeite o determinado no art. 220, §5º, da Constituição Federal, segundo o qual “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Acredita que, para tanto, se deve também aumentar o número de concessões, especialmente para emissoras públicas, que “além de poderem se transformar em divulgadoras da pluralidade que existe na sociedade, abrindo espaço para

<http://observatoriodaimprensa.com.br/armazem-literario/liberdade-a-farsa-e-a-tragedia/>. Acesso em: 11 de junho de 2016.

¹²⁰ SANTOS, Gustavo Ferreira. **Direito Fundamental à Comunicação e Princípio Democrático**. In: XIV Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2006, Fortaleza. Anais do XIV Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2005, p. 10.

¹²¹ SANTOS, Gustavo Ferreira. **Direito Fundamental à Comunicação e Princípio Democrático...**, p. 7-8.

¹²² SANTOS, Gustavo Ferreira. **Direito Fundamental à Comunicação e Princípio Democrático...**, p. 8.

grupos marginalizados pelas emissoras comerciais, teriam uma certa função reguladora da qualidade dos conteúdos”, para emissoras comunitárias, pois estas têm o potencial de amenizar “o impacto uniformizante da programação das redes”, e também para redes educativas, uma vez que: “Os princípios constitucionais da radiodifusão (...) mais facilmente serão realizados com a multiplicação de emissoras, fundadas não simplesmente na busca do lucro, mas em movimentos e entidades que repercutam a cultura local, os valores da comunidade e os problemas específicos das várias regiões do Brasil”.¹²³

Atenta ainda para a necessidade de se garantir o acesso popular aos meios de comunicação de massa, bem como ao direito de resposta, individual e coletivo e ao direito de antena. Para isso, o autor defende a necessidade de o Judiciário salvaguardar, em todos os momentos, o cumprimento dos direitos da comunicação, aplicando as sanções cabíveis nos casos de lesões ou ameaças a esses direitos:

O controle judicial, evidentemente, é assegurado, não representando censura. (...) O fato de garantir a Constituição o “direito a indenização pelo dano material ou moral”, diante de ofensas à intimidade, à vida privada, a honra e à imagem das pessoas (Art. 5º, X) não impede que aja o Judiciário preventivamente, interceptando a atividade violadora de direitos e impendo que o dano se efetivasse. Entender que todos os abusos no exercício da liberdade de imprensa e da liberdade de comunicação apenas seriam, a posteriori, transformados em indenização representaria um incentivo ao abuso do exercício de tais direitos, pois a decisão entre noticiar ou não algo ofensivo a direitos, como, por exemplo, uma notícia falsa sobre uma pessoa pública, passaria meramente por uma análise de custo benefício, centrada no preço a ser pago. Caso o impacto da notícia, que poderia decidir uma eleição, poderia parecer valer à pena, mesmo que viesse depois a representar uma condenação a pagar uma alta soma de dinheiro ao ofendido. Essa nos parece a interpretação mais adequada do parágrafo único do art. 220, que proíbe conteúdos legais que se constituam em embaraço à liberdade jornalística, observadas as normas do art. 5º, dentre as quais estão as proteções à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Mesmo que não existisse a ressalva, a Constituição, vista como um sistema unitário, só poderia ser interpretada buscando a harmonização de seus diversos preceitos.¹²⁴

Do mesmo modo, o professor, pesquisador e jornalista Murilo Ramos reafirma alguns dos pontos defendidos por Comparato e Santos, tais como as necessidades de se regular a relação entre meios de comunicação, crianças e adolescentes, de se desconcentrar a propriedade dos meios de comunicação e de se descentralizar a produção, e acrescenta ser imperativo: (i) regulamentar a complementaridade entre os sistemas estatal, público e privado de comunicação, para que se promova a democratização da propriedade dos meios

123

SANTOS, Gustavo Ferreira. Direito Fundamental à Comunicação e Princípio Democrático..., p. 9.

124

SANTOS, Gustavo Ferreira. Direito Fundamental à Comunicação e Princípio Democrático..., p. 11.

de comunicação; (ii) diversificar as maneiras de financiamento da produção da comunicação, com vistas a viabilizar o a pluralidade dos conteúdos veiculados nos meios de comunicação; (iii) e, ainda, reexaminar-se os papéis dos ministérios, das agências reguladoras, do Congresso Nacional e dos Conselhos de Comunicação Social, zelando-se por que estes sejam cumpridos. Atenta, por fim, para o fato de que em todos estes processos e procedimentos dever-se-ia possibilitar uma ampla participação ampla da sociedade.¹²⁵

Ante o exposto, observa-se que não falta na doutrina especializada uma preocupação real sobre a efetivação de uma regulação sobre os meios de comunicação que garanta a concretização dos direitos da comunicação, tão vitais para o nosso Estado Democrático de Direito. Infelizmente, essa mesma preocupação não é encontrada no plano político.

3.3 Meios jurídico-processuais para a concretização

Com todo o lobby promovido pelos grandes veículos de comunicação e com a clara adversidade política demonstrada nesses 27 anos de omissão inconstitucional é difícil possuir qualquer tipo de expectativa de que o Congresso Nacional, cada vez mais conservador, vá, por livre e espontânea iniciativa, proporcionar uma regulação que dê a devida efetividade para os direitos da comunicação no Brasil.

Nesse sentido, devendo o Poder Público ou órgão administrativo regular norma constitucional e não o fazendo, surge uma omissão inconstitucional, que poderá ser combatida através da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e do Mandado de Injunção.

Como base teórica para esse capítulo foi utilizado o livro de Daniel Hachem, “Mandado de Injunção e Direitos Fundamentais”, pois apresenta uma leitura didática e condizente com as pretensões da presente pesquisa.

a) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)

A Constituição Federal de 1988 adotou a ação de inconstitucionalidade por omissão em seu art. 103, § 2º:

¹²⁵ RAMOS, M. C. **Comunicação, direitos sociais e políticas públicas**. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo: Unesp, 2005.

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

(...)

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

O dispositivo em questão inaugurou no sistema constitucional brasileiro a chamada ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), como o legítimo mecanismo de controle abstrato de inconstitucionalidade das omissões estatais.

Assim, declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida a tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

A competência de julgamento da ADO, como na Ação Direta de Inconstitucionalidade, é o Supremo Tribunal Federal e suas hipóteses de cabimento são aquelas em que existir a configuração de autêntica inconstitucionalidade por omissão. Relembrando os requisitos necessários para a composição da omissão inconstitucional, é possível afirmar que cabe ADO quando ocorrer: “a) uma inércia da atividade concretizadora, normativa ou não, de: b) certa e determinada norma constitucional, com reduzida eficácia de aplicação (exigibilidade); c) consistente na violação de uma obrigação institucional geral ou especial; d) constatada a partir de um ‘juízo concreto’ sobre o transcurso do tempo”.¹²⁶

Dessa maneira, a ADO tem o objetivo de provocar o Judiciário para que seja reconhecida a demora na produção da norma regulamentadora, notificando-se o órgão moroso. Assim, sua natureza é declaratória, e isso não apresenta controvérsia na doutrina.¹²⁷

¹²⁶ MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Inconstitucionalidade por omissão (categoria jurídica específica). **Revista de Direito Público**, São Paulo, nº 97, jan./mar. 1991, p. 222.

¹²⁷ HACHEM, Daniel Wunder. **Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção à luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2012., p. 63, nota de rodapé 202.

No entanto, parte da doutrina entende ser possível haver uma natureza constitutiva da decisão proferida pelo STF. Defendendo esse entendimento, Flávia Piovesan afirma que cabe ao STF, no julgamento da ADO, preencher a lacuna normativa que impede a efetividade da Constituição, provisoriamente, através da construção da norma faltante.¹²⁸ José Afonso da Silva também adota tal concepção.¹²⁹

Outra corrente doutrinária admite apenas a natureza declaratória da decisão da ADO. Clèmerson Clève, invocando os princípios democráticos e a separação dos poderes, afirma que uma possível natureza constitutiva da decisão da ADO seria incompatível com o modelo constitucional, pois significaria a substituição do órgão omissor pelo Judiciário.¹³⁰

Quanto aos efeitos da decisão (tenha ela natureza declaratória mandamental ou constitutiva) a doutrina é pacífica: serão *erga omnes*, como se observa nas outras decisões em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Ante o exposto, observa-se que é juridicamente possível o cabimento de uma ADO para a defesa dos direitos fundamentais da comunicação, especialmente as normas do artigo 220, §5º, e do artigo 221. Isso se deve, pois é facilmente perceptível que todos os requisitos necessários estão preenchidos (omissão constitucional e decurso do tempo).

Tanto é que já existe uma ação tramitando no Judiciário sobre o tema, é o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 10 proposta, em novembro de 2010, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, representado por Fábio Konder Comparato.¹³¹ O partido propôs a ação perante o Supremo Tribunal Federal para declarar a omissão inconstitucional dos dispositivos referentes à Comunicação Social. A petição representa uma verdadeira aula do professor Konder Comparato sobre o tema e cabe aqui uma breve análise.

Demonstrando a omissão inconstitucional das normas elencadas no art. 221 da CF, Comparato argumenta:

(iii) haver também omissão legislativa inconstitucional em regular os princípios declarados no art. 221 da Constituição Federal, acerca da produção e da programação das emissoras de rádio e televisão, e, especialmente pelo fato de estas constituírem um espaço público, sendo que o Estado não exerce as funções

¹²⁸ PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 2. Ed. São Paulo: RT, 2003, p. 126-127.

¹²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 48-49.

¹³⁰ CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 347.

¹³¹ CMI BRASIL - centro de mídia independente. Comparato entra no Supremo com ação contra o PIG. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2010/10/479230.shtml>>. Acesso em: 11 de junho de 2016.

de proprietário, mas sim de administrador, em nome do povo, das concessões para exploração dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 21, XII, a), competindo-lhe, pois, outorgá-las e renová-las de acordo com o melhor interesse público, “*observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal*” (art. 223, CF).

Seguindo esse entendimento, Comparato observa o decurso do tempo, no caso mais de duas décadas, da omissão legislativa sobre os dispositivos em questão. Além disso, o autor afirma o poder-dever do Poder Legislativo para regular a matéria, ou seja, não é apenas uma competência do Congresso Nacional, mas também uma obrigação de realização.

(iv) haver transcorrido mais de duas décadas da entrada em vigor da Constituição Federal, e, mesmo assim, o Congresso Nacional não legislou sobre tais temas, pelo que “*permanece inteiramente omissa no cumprimento de seu dever de regulamentar os princípios que regem a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão (art. 221); bem como igualmente omissa no estabelecer os meios legais de defesa da pessoa e da família, quando tais princípios não são obedecidos (art. 220, § 3º, inciso II)*” o que faz “*presumivelmente sob pressão de grupos empresariais privados*”;

Mais adiante, Fabio Konder Comparato também afirma haver omissão inconstitucional nos dispositivos do

(v) haver também omissão legislativa inconstitucional em regular a proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social, de acordo com o previsto no art. 220, § 5º da Constituição Federal, segundo o qual “*os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio*”, o que denotaria manifesto perigo “*para a preservação da ordem republicana e democrática*”, uma vez que “*na sociedade de massas contemporânea, a opinião pública (...) é plasmada, em sua maior parte, sob a influência mental e emocional das transmissões efetuadas, de modo coletivo e unilateral, pelos meios de comunicação de massa*”, donde a “*razão óbvia pela qual a publicidade ou propaganda por via desses canais de transmissão de massa constitui, hoje, o nervo central da atividade econômica (publicidade comercial) e da ação política (publicidade institucional dos órgãos públicos, propaganda eleitoral)*”;

Mesmo com excelente fundamentação e com quase seis anos desde sua tramitação, o processo encontra-se, em agosto de 2016, concluso para decisão da Ministra Relatora Ellen Gracie.

b) Mandado de Injunção (MI)

Elencado entre os direitos e garantias fundamentais no art. 5º da CF, o mandado de injunção está previsto no seu inciso LXXI, com a seguinte redação “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

Daniel Hachem apresenta em sua obra diversas distinções entre o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).¹³² Essa diferenciação entre os institutos é fundamental para a plena compreensão da matéria.

Primeira distinção demonstrada pelo autor é a finalidade dos diferentes instrumentos jurídico-processuais. Enquanto a ADO tem por finalidade o suprimento das omissões inconstitucionais, o mandado de injunção se preocupa na concretização dos direitos constitucionais carentes de regulação.¹³³

Nesse sentido, a objetivo do mandado de injunção “consiste em atribuir imediata aplicabilidade dos direitos constitucionais, possibilitando o seu exercício, quando este encontra-se obstado pela ausência de regulamentação infraconstitucional”.¹³⁴

Assim, o mandado de injunção serve como instrumento hábil para a defesa da efetividade do direito constitucional subjetivo,¹³⁵ e pode ser impetrado por qualquer titular de um direito constitucional impedido por ausência de regulação infraconstitucional. Isto posto, a natureza jurídica do mandado de injunção é a de garantia constitucional.

É nessa natureza jurídica que se encontra a distinção fundamental entre o mandado de injunção para a ADO. Enquanto a ADO tem natureza jurídica de garantia da Constituição, o mandado de injunção se caracteriza como garantia constitucional.¹³⁶

Tal distinção acerca da natureza jurídica entre as ações acarreta relevantes consequências no plano prático, sobretudo nas hipóteses de cabimento dos institutos. Como explanado no tópico anterior, os requisitos necessários para o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão são: (i) imposição constitucional expressa de regular a norma dirigida ao legislador ou ao administrador; (ii) decurso razoável de tempo para que o órgão competente pudesse elaborar a norma infraconstitucional ausente.

Por seu turno, as hipóteses de cabimento do mandado de injunção não apresentam esses mesmos requisitos, é o que afirma Hachem: “mesmo que não haja decorrido tempo hábil para a criação da regulamentação do direito, e ainda que a disposição constitucional

¹³² HACHEM, Daniel Wunder. Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção à luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional..., p. 77-82.

¹³³ CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro...**, p. 361.

¹³⁴ HACHEM, Daniel Wunder. Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção à luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional..., p. 78.

¹³⁵ OLIVEIRA, Herzeleide Maria Fernandes de. O mandado de injunção. **Revista dos Informação Legislativa**, Brasília nº 110, 1991, p. 131.

¹³⁶ HACHEM, Daniel Wunder. Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção à luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional..., p. 79.

que o define não imponha um dever de legislar ou regulamentar a norma, será cabível o mandado de injunção”.¹³⁷

Dessa maneira, não é necessário, para o cabimento de mandado de injunção, a configuração de inconstitucionalidade por omissão, mas apenas a existência de lacuna técnica. A distinção dos dois fenômenos se apresenta, nos dizeres de Clèmerson Merlin Clève, no fato da inconstitucionalidade por omissão configurar um *plus* em relação as lacunas técnicas, pois aquela conta com um elemento adicional para sua concretização: o decurso razoável sobre o tempo.¹³⁸

Nesse diapasão, também não é exigida, para o cabimento de mandado de injunção, uma expressa imposição constitucional de regulamentar a norma, dirigida ao legislador ou ao administrador (“a lei disporá”, “na forma da lei”, etc.).

Esses entendimentos doutrinários acerca da natureza jurídica e das hipóteses de cabimento do mandado de injunção foram consagrados na nova lei que disciplina o remédio constitucional em análise. Antes da Lei nº 13.330, que entrou em vigor no dia 23 de junho de 2016, o Supremo Tribunal Federal aplicava subsidiariamente a Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/2009) e dispositivos esparsos do Código de Processo Civil para instrumentalizar o procedimento do mandado de injunção. Com a promulgação da lei, a matéria passou a possuir regulação exclusiva no ordenamento pátrio.

Quanto as hipóteses de cabimento a lei é clara e segue o entendimento doutrinário aqui explanado:

Art. 2º Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a **falta total ou parcial** de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Parágrafo único. Considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente.

Observa-se que a nova lei, no seu art. 2º, difere do inciso LXXI do art. 5º de nossa Carta Magna, na medida em que traz o cabimento para casos de **omissão total ou parcial** de norma regulamentadora, que afete o exercício dos direitos de nacionalidade, soberania e cidadania.

¹³⁷ HACHEM, Daniel Wunder. Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção à luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional..., p. 81.

¹³⁸ CLÈVE, Clemerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro..., p. 326.

Entende-se que o legislador, resolvendo evitar futuros conflitos jurisprudenciais, admite desde logo mandado de injunção ainda que haja lei ordinária que trate da matéria fundamental, mas que, no entanto, não trouxe de forma absoluta a proteção desejada pelo usuário do direito.

Desta forma, a partir de agora, admite-se a impetração de mandado de injunção por conta de uma omissão parcial de uma lei, ou seja, embora ela traga de algum modo resguardo ao direito fundamental, não o fez de maneira completa.

Quanto aos legitimados para impetrar o mandado de injunção na modalidade individual, o art. 3º da nova lei prescreve:

Art. 3º São legitimados para o mandado de injunção, como impetrantes, as pessoas naturais ou jurídicas que se afirmam titulares dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas referidos no art. 2º e, como impetrado, o Poder, o órgão ou a autoridade com atribuição para editar a norma regulamentadora.

Nessa questão a lei apenas positivou aquilo que já era considerado pela doutrina e pela jurisprudência.

Antes da lei nº 13330/2016 entrar em vigor, a questão mais polêmica e que apresentava maior debate jurisprudencial e doutrinário sobre a matéria era quanto aos efeitos promovidos pela decisão que concede a garantia constitucional. Sobre o tema, frequentemente, a doutrina costumava enunciar duas correntes: o corrente não concretista e a concretista.

A corrente não concretista, como explica Paulo Roberto de Figueiredo Dantas¹³⁹, reconhece que a sentença concessiva da injunção tem natureza simplesmente declaratória, competindo-lhe verificar a omissão legislativa e dar conhecimento ao órgão ou Poder competente o respeito de da omissão, exortando-o a supri-la. Portanto, iguala os efeitos do mandado de injunção à ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Por seu turno, a posição concretista defende que o Poder Judiciário deve emitir uma decisão constitutiva. Assim, declara a presença da omissão inconstitucional e implementa a norma para ensejar o exercício do direito, até que o Poder competente expeça a

¹³⁹ DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2010, p. 369.

regulamentação. Destaca-se que essa corrente se divide em duas espécies: concretista geral¹⁴⁰ e concretista individual,¹⁴¹ de acordo com o alcance de seus efeitos.

A posição concretista individual afirma que os efeitos da sentença judicial se limitam às partes e ao processo, ou seja, contém somente efeitos *inter partes*.

Na declaração de Uadi Lammêgo Bulos,¹⁴² “para os seguidores da tese concretista geral, a sentença, proferida na injunção, é erga omnes”. Sendo assim, o veredito do Poder Judiciário no mandado de injunção será aplicado a todos, possuindo eficácia ampla, até que sobrevenha a regulamentação da norma.

Quanto à natureza da decisão, Daniel Hachem conclui que “o mandado de injunção deve ser pensado como a ação judicial nutrida de todas as técnicas processuais necessárias a satisfazer, por meio da via jurisdicional, o direito constitucional cujo o exercício esteja impossibilitado em razão de norma regulamentadora”.¹⁴³

Dessa forma, competirá ao Judiciário concretizar a norma constitucional que determina o direito reclamado, de maneira a oportunizar ao seu titular o gozo dos efeitos que por ele deveriam ser gerados, conforme estabelece o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º, da CF).

Seguindo esse entendimento, a tutela normativa do mandado de injunção, quando não for suficiente para a garantia do direito reclamado, deverá ser acompanhada de outros tipos de tutela conforme o caso em questão.

Nesse mesmo sentido, o artigo 8º da lei 13.330/2016 estabelece:

Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para:
I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora;
II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.
Parágrafo único. Será dispensada a determinação a que se refere o inciso I do caput quando comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para a edição da norma.

¹⁴⁰ Como integrantes da corrente concretista geral, Hachem cita: Luciane Moessa de Souza, Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, Vicente Greco Filho, J. J. Calmon de Passos, Herzeleide Maria Fernandes Oliveira

¹⁴¹ Na corrente concretista individual, Hachem menciona os doutrinadores: Luis Roberto Barroso, José Afonso da Silva, Adhemar Ferreira Maciel, Wander Paulo Morotta Moreira, Sálvio de Figueredo Texeira, André Puccinelli Júnior.

¹⁴² BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 56/2007. São Paulo, Saraiva, 2008, p. 606.

¹⁴³ HACHEM, Daniel Wunder. Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção à luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional..., p. 167.

Aqui reside, de fato, a grande novidade da lei. Neste procedimento tem-se agora duas tipos de decisões.

A primeira decisão é meramente declaratória e mandamental, pois apenas reconhece a inércia legislativa e fixa prazo razoável para o legislativo elaborar a norma regulamentar, assim como nos casos de omissão administrativa na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. No entanto, distintamente da ADO (cuja lei prevê o prazo de 30 dias), o artigo 8º, I, da lei do mandado de injunção não estabelece prazo específico e também não traz um termo definido de razoabilidade, deixando a critério do Judiciário, verificar caso a caso o tamanho da inércia legislativa. O parágrafo único determina que essa decisão só precisará ser proferida uma única vez.

No entanto, após expirado o prazo fixado pelo Judiciário, aí sim a decisão será concretista, conforme prevê o artigo 8º, II, que traz medidas para o impetrante exercer seus direitos caso não atendida sua demanda pela mora legislativa. Dessa maneira, a lei consagra o entendimento que defende a tutela constitutiva da decisão de mandado de injunção.

Quanto ao alcance dos efeitos da decisão a lei estipula:

Art. 9º A decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora.

§ 1º Poderá ser conferida eficácia **ultra partes** ou **erga omnes** à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração.

§ 2º Transitada em julgado a decisão, seus efeitos poderão ser estendidos aos casos análogos por decisão monocrática do relator.

Assim, o dispositivo estabelece que a regra geral é a eficácia subjetiva e o efeito *inter partes* da decisão que deferir o mandado de injunção na modalidade individual. No entanto, logo em seguida o §1º do mesmo artigo traz a exceção à essa regra ao conferir eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração. Nesse sentido, a norma estabelece como regra geral o entendimento defendido pela corrente concretista individual, enquanto a exceção representa a concepção da corrente concretista geral.

Quanto a competência para julgamento do mandado de injunção, a Constituição Federal assim prevê:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;

II - julgar, em recurso ordinário:

a) o "habeas-corpus", o mandado de segurança, o "habeas-data" e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão."

"Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal.

Observa-se o registro da competência recursal do Tribunal Superior Eleitoral (art. 121, § 4º, V) e o silêncio da constituição quanto à competência recursal do Superior Tribunal de Justiça, bem como, em relação à originária para os tribunais regionais e juízes federais e para os tribunais e juízes do trabalho, para os quais só há menção indireta (art. 105, I, "h"), silenciando também com relação à Justiça Militar.

Com relação à Justiça Estadual, dada a previsão constitucional para os estados organizarem sua justiça, caberá a eles incluir a matéria nas respectivas constituições.

Ante o exposto, cabe agora analisar a possibilidade de cabimento de ação de mandado de injunção para a concretização dos direitos da comunicação, mais especificamente os previstos nos artigos 220, §5º, e 221 da Constituição Federal.

Como os dispositivos em questão representam direitos difusos, a modalidade de mandado de injunção mais apropriada para a concretização de tais direitos é a forma coletiva. Quanto à possibilidade da utilização do mandado de injunção coletivo em relação a direitos difusos segue-se, nesse trabalho, a corrente concretista geral. Nesse sentido, Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma que o mandado de injunção permite "o desfrute, em toda a latitude do termo, dos direitos e liberdades constitucionais" e presta-se, assim, a assegurar a realização prática dos direitos difusos substanciais de natureza constitucional.¹⁴⁴

É o entendimento consagrado no artigo 12 da lei:

Art. 12. O mandado de injunção coletivo pode ser promovido:

I - pelo Ministério Público, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis;

¹⁴⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Os sindicatos e a defesa dos interesses difusos no direito processual civil brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 130-131.

(...)

III - por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano, para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas em favor da totalidade ou de parte de seus membros ou associados, na forma de seus estatutos e desde que pertinentes a suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial;

(...)

Parágrafo único. Os direitos, as liberdades e as prerrogativas protegidos por mandado de injunção coletivo são os pertencentes, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria.

Dessa maneira, levando-se em conta que a proibição do monopólio ou oligopólio sobre os meios de comunicação social, estabelecido no §5º do artigo 220 da Constituição Federal, reflete de maneira marcante sobre o campo jornalismo e que sua possível concretização significaria um grande avanço para classe dos jornalistas, depreende-se que tal dispositivo seria passível de mandado de injunção coletivo impetrado por organização sindical representativa de tal classe.

Quanto aos princípios elencados no artigo 221, entende-se que a parte legítima para promover o mandado de injunção é o Ministério Público, pois não é possível haver organização sindical ou entidade de classe que represente o interesse da pessoa e da família.

Quanto à possibilidade de promoção de mandado de injunção coletivo pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, a legislação apresentou uma novidade. Antes do vigor da lei nº 13.330/2016, o mandado de injunção seguia as regras estabelecidas pela lei nº 12.016/2009 do mandado de segurança. Essa lei não previa a legitimidade ativa nem do Ministério Público e nem da Defensoria Pública. Entende-se que essa novidade representou um avanço para o instituto do mandado de injunção.

Como requisito para a legitimidade ativa do Ministério Público a lei determina que a tutela requerida com a ação de mandado de injunção seja especialmente relevante para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis.

Como explanado anteriormente, os dispositivos previstos no Capítulo V da Constituição Federal são essenciais para o regime democrático e para os interesses sociais indisponíveis. Nesse sentido, conclui-se que tanto para os princípios elencadas no artigo 221, quanto para a proibição de monopólio e oligopólio sobre os meios de comunicação social, estabelecido no §5º do artigo 220, são passíveis de mandado de injunção coletivo promovido pelo Ministério Público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com os inquestionáveis avanços socioeconômicos recentes no Brasil, percebe-se claramente que os desafios não superados ainda são inúmeros. O desenvolvimento democrático não passa apenas pela necessária diminuição das desigualdades e pela garantia universal de direitos sociais: é preciso repensar a cidadania, o agir político, a participação e o debate que toma lugar na esfera pública. E o estudo desses assuntos, no esquema representativo que marca a democracia na modernidade e até hoje, passa obrigatoriamente pelos meios de comunicação de massa.

O Brasil tem um sistema de mídia de massa que, desde sua estruturação, se mostra extremamente concentrado e é frequentemente utilizado de forma ilegal para fins que têm muito pouco a ver com a função primordial que esses meios deveriam idealmente exercer na esfera pública democrática.

Nesse péssimo contexto, os meios de comunicação brasileiros são objeto de um histórico e permanente oligopólio que prejudica enormemente a concretização dos direitos da comunicação social e a efetivação de uma democracia mais plural e participativa. Dessa maneira, é vital o debate sobre a regulação dos meios de comunicação e a concretização dos direitos comunicacionais no país.

Assim, a regulação setorial específica para os meios de comunicação social no Brasil deve priorizar o combate frontal à formação de oligopólios e à concentração de propriedade nas suas várias formas (horizontal, vertical e cruzada), local, regional e nacionalmente, bem como a erradicação de seu uso político-eleitoreiro.

Cabe ressaltar que discutir a regulação dos meios de comunicação não se confunde com censura. Mas pelo contrário, a regulação da mídia, principalmente o seu controle econômico, não afeta o direito fundamental à liberdade de expressão, mas o eleva, pois traz prestações positivas para a pluralidade e democratização da comunicação social.

No entanto, o Brasil está longe de alcançar tal regulação. Atualmente, apenas dois projetos de leis estão em discussão no Congresso Nacional. Além de serem insuficientes qualitativamente, eles sofrem enorme adversidade política da grande maioria parlamentar.

Assim, verifica-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e no Mandado de Injunção mecanismos poderosos para concretizar os direitos da comunicação no Brasil.

Especialmente no caso do mandado de injunção, com a promulgação da nova Lei nº 13.330/2016, afirma-se a consagração do mandado de injunção como o instrumento

jurídico-processual ideal para a concretização dos direitos da comunicação. Tal conclusão se apresenta pelo fato deste remédio constitucional se caracterizar como uma garantia constitucional que assegura a efetivação do direito não regulado. A tutela da decisão do mandado de injunção pode ser constitutiva, e assim, poderia pôr um fim em tamanha omissão legislativa que tanto atrapalha nossa democracia.

REFERÊNCIAS

- ABERT. **As receitas da indústria de radiodifusão.** Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/dados-do-setor/estatisticas/faturamento-dosetor>>.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado.** Lisboa: Editorial Presença, 1980. 3ª ed.
- ANUÁRIO DE MÍDIA. **Pesquisas 2015.** São Paulo: Meio de Mensagem, 2015.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 9ª ed., 1997.
- _____, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 10. ed. Trad. Marco Aurélio Noogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOGHOSSIAN, B.; DUALIBI, J. **Alckmin ‘vitamina’ orçamento e quer gastar 26% a mais.** Estadão. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,alckmin-vitamina-orcamento-e-quer-gastar-26-a-mais,995122>>.
- BOLAÑO, C. R. S. **Mercado brasileiro de televisão** 1ª.ed. Aracaju: UFS, 1988.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento De Preceito Fundamental 130.** Procuradoria Geral da República. Relator: Min. Gilmar Mendes.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 56/2007. São Paulo, Saraiva, 2008.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CAPPARELLI, S. **Televisão e capitalismo no Brasil** Porto Alegre: L&PM, 1982.
- CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira.** Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- CASTILHO, Ricardo. **Filosofia do direito.** São Paulo: Ed. Saraiva. 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2005.

_____, Marilena. **Simulacro e poder: uma análise da mídia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2000.

CMI BRASIL - centro de mídia independente. **Comparato entra no Supremo com ação contra o PIG**. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2010/10/479230.shtml>. Acesso em 11 de junho de 2016.

COMPARATO, Fabio Konder. A Democratização dos Meios de Comunicação de Massa **Revista USP**, n. 48, São Paulo, dez./fev. 2000-2001.

_____, Fábio Konder. **Liberdade, a farsa e a tragédia**. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/armazem-literario/liberdade-a-farsa-e-a-tragedia/>. Acesso em: 11 de junho de 2016.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia**. Curitiba: Ed. UFPR. 2012.

CURRAN, James; SEATON, Jean. **Imprensa, rádio e televisão: poder sem responsabilidade**. Trad: Maria Lurdes Fernandes. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

DANTAS, Marcos. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. São Paulo: Contraponto, 2002.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2010.

DONOS DA MÍDIA. **O mapa da comunicação social**. Disponível em: <http://donosdamidia.com.br/inicial>.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FARIAS, Edilson de Pereira de.. **Colisão de direitos**: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem *versus* a liberdade de expressão e informação. 3. ed. Porto Alegre: Sérgio Fabris Ed., 2008.

FERREIRA, Aluízo. **Direito à informação, direito à comunicação**: direitos fundamentais na Constituição brasileira. São Paulo: Celso Bastos Ed., 1997.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade**. 5. ed. São Paulo: RT, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Os sindicatos e a defesa dos interesses difusos no direito processual civil brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FORBES. **20 maiores bilionários do Brasil..** Disponível em: <http://www.forbes.com.br/listas/2015/08/20-maiores-bilionarios-do-brasil>. Acesso em: 10/06/2016.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 14, n. 14, Curitiba, p. 618-688, jul./dez. 2013.

_____, Daniel Wunder. **Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção à luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HIDALGO, Enrique. **Medios o democracia: el impacto de los medios de comunicación sobre la división de poderes**. Buenos Aires: Ed. Colihue, 2005.

INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Liberdade de expressão no Brasil: um breve relato sobre o estado-da-arte, tendências e perspectivas**. Acesso em: 10 de junho de 2016. Disponível em: http://www.intervozes.org.br/publicacoes/livros/artigo19_liberdadedeexpressaortf.pdf.

MACHADO, Jónatas E. M. **Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social**. Coimbra: Coimbra Ed., 2002.

MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo: Unesp, 2005.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Inconstitucionalidade por omissão (categoria jurídica específica). **Revista de Direito Público**, São Paulo, nº 97, jan./mar. 1991.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. **Ave Berlusconi, imperador da mídia**. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/ave-berlusconi-imperador-da-midia>.

PEREIRA, Mozart S. **Democracia, legitimidade e capitalismo: para uma crítica da teoria jurídico-política de Habermas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 2. Ed. São Paulo: RT, 2003.

POSSEBON, S. **Grupo Globo lucra R\$ 2,36 bilhões em 2014, 6% a menos em relação a 2013** Teletime. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/teletime/24/03/2015/grupo-globo-lucra-r-236-bilhoes-em-2014-6-a-menos-em-relacao-a-2013-2/>>.

POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio** São Paulo: Hucitec, 1990.

PUDDEPHATT, Andrew. **A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão Comunicação e Informação**. UNESCO, Brasília, DF, 2011.

RABOY, M. **Mídia e Democratização na Sociedade da Informação**. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo, SP: Unesp, 2005.

RAMOS, M. C. **Comunicação, direitos sociais e políticas públicas**. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo: Unesp, 2005.

REZENDE, Renato Monteiro De. **Direitos Prestacionais da Comunicação**. São Paulo: Série Idp Saraiva, 2014.

RODRIGUES, Diogo Moysés. **Direito humano à comunicação: igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias**. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **Direito Fundamental à Comunicação e Princípio Democrático**. In: XIV Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2006, Fortaleza. Anais do XIV Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2005.

SERRANO, Pascual. Democracia e liberdade de imprensa. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SILVA, Filipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. In: **Sociologia, Problemas e Práticas**, nº 35. Oeiras: Abril/2001.

STEINMETZ, Vilson. **A Vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

STOPPINO, Mario. Autoridade. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.) **Dicionário de política**. 6. ed. Brasília: Unb, 1994.